

LE SÉNAT

SOUS LE SECOND EMPIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 Avril 1909, à 2 h. 1/2

PAR

Henri PERCEAU

Président : M. CHÉNON, professeur

Suffragants } *MM. BERTHÉLEMY, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

—
1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE SÉNAT

SOUS LE SECOND EMPIRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 28 Avril 1909, à 2 h. 1/2

PAR

Henri PERCEAU



Président : M. CHÉNON, professeur

Suffragants } *MM. BERTHÉLEMY, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le Sénat sous le Second Empire

INTRODUCTION

La constitution de l'an VIII, due à l'initiative de Napoléon et Sieyès, inspira sur bien des points les auteurs de la constitution du 14 janvier 1852. Dans sa proclamation au peuple français, le prince Louis-Napoléon, président de la République, le constatait en termes formels : « J'ai cherché, disait-il, quels étaient dans le passé les exemples les meilleurs à suivre, quels hommes les avaient donnés, et quel bien en était résulté. J'ai pris comme modèle les institutions politiques qui déjà au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur. J'ai soumis

à votre jugement les bases principales d'une constitution empruntée à celle de l'an VIII. » Il est donc nécessaire que, pénétré de ces paroles, l'on se reporte en arrière pour connaître sommairement la constitution de l'an VIII et les actes organiques qui l'ont suivie. On y trouvera beaucoup de renseignements utiles sur l'organisation et les attributions du Sénat du premier Empire qui a servi de type au Sénat de 1852.

Le nom de Sénat n'est pas nouveau, il était bien antérieur à l'an VIII. Des assemblées appelées de ce nom ont existé chez plusieurs peuples de l'antiquité, chez les Hébreux, à Sparte, à Athènes, où elles jouissaient d'une grande autorité. Le Sénat romain est celui, sans contredit, qui a jeté le plus grand éclat dans l'histoire ancienne. C'est de lui que Cinéas a pu dire à Pyrrhus « qu'en y entrant, il avait cru se trouver dans une assemblée de rois ». C'est lui qui, par la vigueur de ses résolutions, la constance de sa politique, a donné l'empire du monde à une peuplade d'un petit coin de l'Italie. *Senatus populusque Romanus*, telle était l'expression de volonté par laquelle tout se faisait alors. Mais le peuple était nommé par politesse ; le Sénat seul dirigeait. Composé d'abord de 150 membres, suivant Plutarque, il fut porté à 300 jusqu'au temps de Sylla. Puis, augmenté rapidement, il comptait 1.000 membres à la mort de César.

L'histoire moderne nous présente également des Sénats chez plusieurs nations. Celui de Venise offrit le plus d'analogie avec le Sénat de Rome, par la persévérance de sa politique, par la position élevée où il plaça un peuple dont le territoire était compris dans une seule ville bâtie sur des lagunes et des bancs de sable, et qui mérita d'être nommée par les historiens la *Rome des Mers*. En Russie, le *Sénat dirigeant*, nommé et présidé par l'empereur, était considéré, récemment encore, comme le premier des trois grands corps de l'Etat. En Belgique, il partage la puissance législative avec la Chambre des représentants. Il est soumis, comme elle, à l'élection. L'Italie, l'Espagne, les Etats-Unis ont aussi des Sénats.

En France, le Sénat fut établi par la constitution consulaire du 22 frimaire an VIII. Le conseil des Anciens qui l'avait précédé depuis la constitution de l'an III a été appelé par quelques auteurs un Sénat. Il était loin cependant d'avoir les mêmes attributions, mais il ne ressemblait pas non plus à la Chambre des Pairs ou aux autres assemblées qui, soit en France, soit à l'étranger ont partagé ou partagent le pouvoir législatif avec les Chambres des députés ou représentants. Ce qu'il y a de certain, c'est que le conseil des Anciens a fourni à Sieyès ses premières idées sur le Sénat dont il a jeté les bases, avant que ce corps fût définitivement orga-

nisé par la constitution de l'an VIII. Il n'est donc pas hors de propos de rappeler en quelques mots la composition et les attributions de cette assemblée.

Le conseil des Anciens renfermait 250 membres, moitié du nombre dont se composait le conseil des Cinq-Cents, qui formait avec lui le Corps législatif. Il fallait pour en faire partie être âgé de quarante ans ; dans le Conseil des Cinq-Cents, trente ans seulement étaient exigés. On devait encore être marié ou veuf, les lois de cette époque n'étant pas favorables aux célibataires. Ses membres recevaient une indemnité annuelle de 3.000 myriagrammes de froment. Il était permanent : ses séances étaient publiques, leurs procès-verbaux imprimés. Il nommait les membres du pouvoir exécutif, c'est-à-dire les cinq directeurs, sur une liste décuple de membres à élire, présentée par le conseil des Cinq-Cents. Les membres du conseil des Anciens, comme ceux du conseil des Cinq-Cents, ne pouvaient être poursuivis, arrêtés ou mis en jugement que sur la proposition du conseil des Cinq-Cents et le décret du conseil des Anciens. Ils n'étaient jamais traduits devant aucun autre tribunal que la Haute-Cour de justice (article de la Constitution). Cette Haute-Cour était composée de cinq juges, de deux accusateurs nationaux et de hauts jurés nommés par les assemblées électorales des départements.

Lorsque la journée du 18 Brumaire eût mis fin à l'existence du Directoire et à l'essai infructueux qui avait été tenté d'une république modérée, après la république sanglante de 1793, le conseil des Anciens et le conseil des Cinq-Cents ne furent pas dissous en entier, comme il est arrivé pour les Corps législatifs qui existaient à d'autres époques analogues : en 1830, 1848, 1851, 1870. Une loi fut rendue par la majorité des deux Conseils, le lendemain 19 brumaire, pour exclure les plus violents et les plus compromis d'entre leurs membres. Les assemblées s'ajournèrent et nommèrent, séance tenante, chacune une commission de vingt-cinq membres pour statuer sur les objets urgents, avec le concours de la commission consulaire exécutive. Ces commissions prirent en effet quelques mesures législatives et furent réunies pour la discussion du plan conçu par Sieyès et pour son adoption définitive. Cette loi du 19 brumaire établit aussi une commission consulaire exécutive. Ces commissions, ainsi que les conseils des Anciens et des Cinq-Cents, ne furent définitivement remplacées qu'après la loi du 3 nivôse an VIII.

Bonaparte, Sieyès et Roger-Ducos furent nommés consuls provisoires chargés de rédiger la nouvelle constitution et de la proposer à la France dans un délai prochain. Ce rôle fut assigné à Sieyès dont les idées d'organisation avaient déjà été adoptées plusieurs fois depuis 1789. Sieyès, dans ses combinai-

sons savantes et longtemps méditées, s'efforça de concilier la République et la Monarchie, en leur empruntant quelque chose à toutes deux, mais en cherchant à les maintenir et à les annuler l'une par l'autre. Sa maxime dominante fut celle-ci : « La confiance doit venir d'en bas, et le pouvoir d'en haut. » Nous ne parlerons pas des listes de notabilités, ni du Tribunat, ni du Conseil d'Etat ; admirable institution qu'on peut regarder comme sa création. Nous arrivons au sujet particulier de notre travail, au Sénat.

Le Sénat conservateur — tel est son nom officiel — comprend quatre-vingts sénateurs inamovibles et à vie, âgés au minimum de quarante ans. Il se recrute lui-même. (Art. 15.) Lorsqu'il s'agit de nommer un sénateur, le Sénat choisit entre trois candidats présentés le premier par le Corps législatif, le second par le Tribunat, le troisième par le premier Consul. Si l'un d'eux est proposé par deux des trois autorités présentes, il ne choisit qu'entre deux candidats ; celui qui serait proposé à la fois par les trois autorités serait admis obligatoirement. (Art. 17.) Un sénateur est à jamais irrégible. (Art. 18.) Les attributions du Sénat sont de deux sortes. Il est d'abord le gardien de la constitution : il a le droit de maintenir ou d'annuler tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou le Gouvernement ; les listes d'éligibles sont compri-

ses parmi ces actes. (Art. 21.) Ensuite, il choisit sur la liste nationale tous les fonctionnaires les plus importants, tels que législateurs, tribuns, consuls, juges de Cassation, commissaires à la comptabilité. On peut dire que c'est le Sénat qui institue les pouvoirs. Les revenus de domaines nationaux sont affectés aux dépenses du Sénat. Le traitement annuel de chacun de ses membres se prend sur ces revenus et il est égal au vingtième de celui du premier Consul. (Art. 22.) Les séances ne sont pas publiques. (Art. 22).

A côté de ces attributions qui furent conférées au Sénat par la constitution de l'an VIII, il convient de mentionner celles qu'y ajoutait Sieyès et qui ne furent point définitivement adoptées. Dans le projet de Sieyès, le Sénat élisait le Grand-Electeur, personnage nouveau placé à la tête du pouvoir exécutif, principe générateur du gouvernement et son représentant extérieur ; le Grand-Electeur avait une existence magnifique, richement dotée, nommait les deux chefs actifs du gouvernement, le consul de la Paix et le consul de la Guerre, mais ne prenait lui-même aucune part au gouvernement. Si ce magistrat ne répondait pas aux vues du Sénat, ce corps pouvait l'enlever à ses fonctions, en le nommant dans son sein malgré lui. C'est ce qu'on appelait le *pouvoir d'absorption*. Le Sénat pouvait en faire autant à l'égard de tout citoyen dont l'importance

ou les talents auraient porté ombrage. Si ces idées de Sieyès avaient prévalu, si le Sénat avait eu définitivement toute l'autorité qu'il lui attribuait ; si enfin la Constitution, telle qu'il l'avait imaginée, avait réellement fonctionné, elle tendait à faire de la France une république aristocratique, dans laquelle le Sénat aurait rappelé l'aristocratie vénitienne, avec son livre d'or, avec son doge magnifique, mais annulé. Ces idées et ces tendances ne pouvaient plaire à Bonaparte, qui se sentait déjà le désir et la force de gouverner la France, et que chacun, au fond, regardait comme devant être le chef de l'Etat. L'institution du Grand-Electeur succomba et fut remplacée par celle d'un premier Consul tout-puissant. Le pouvoir d'absorption conféré au Sénat par Sieyès fut également écarté.

L'institution du consulat à vie (sénatus-consulte du 16 thermidor an X) puis de l'Empire (sénatus-consulte du 28 floréal an XII) rendirent nécessaires la modification du Sénat et son adaptation au nouveau ordre de choses. D'après le sénatus-consulte de l'an X, le Sénat est investi du pouvoir constituant ; il règle la constitution des colonies (art. 54-1^o) ; il peut suspendre le jury et la constitution (art. 55-1^o et 2^o). Il peut autoriser la détention indéfinie des individus arrêtés par le gouvernement en vertu de l'article 46 de la constitution (conspiration contre la sûreté de l'Etat). Il a le droit d'annuler les juge-

ments attentatoires à la sûreté de l'Etat. (Art. 55-3°.) Enfin il peut dissoudre les Chambres. La constitution de l'an XII vint encore donner une nouvelle extension aux attributions du Sénat. Il peut dans des cas déterminés (art. 70) demander à l'empereur l'ajournement d'un projet de loi voté par le Corps législatif. Il ne peut délibérer que dans les six jours du vote du corps législatif (art. 71) mais l'annulation pour inconstitutionnalité peut être prononcée jusqu'à l'expiration du dixième jour à partir de ce vote. L'empereur peut à son gré accueillir la demande du Sénat ou la repousser, mais il est obligé sur cette demande de consulter le Conseil d'Etat. (Art. 72). Si le projet de loi n'est pas promulgué dans les dix jours, conformément à l'article 37 de l'acte de l'an VIII, l'ajournement est de plein droit et le projet devra être présenté de nouveau par le Gouvernement au Corps législatif et adopté par celui-ci. (Art. 73.) Lorsque des personnes ont été arrêtées conformément à l'article 6 de la constitution et n'ont pas été traduites devant les tribunaux dans les dix jours de leur arrestation, les ministres en donnent communication à une commission de sept membres choisis par le Sénat dans son sein ; cette commission prend le nom de commission sénatoriale de la liberté individuelle. (Art. 60.) Il est institué également une commission sénatoriale de la liberté de la presse qui se compose de sept membres nommés par le Sénat et

choisis dans son sein. Cette commission est spécialement chargée de la liberté de la presse. (Art. 64.) Le président du Sénat, nommé par l'empereur, est choisi parmi les sénateurs. (Art. 58.)

Nous verrons successivement dans ce travail les différences principales qui existent entre le rôle, le fonctionnement du Sénat de 1852 et celui du premier Empire. Ces différences proviennent surtout d'emprunts faits à la Chambre des Pairs, que la France avait eue pendant trente-trois ans, et au régime parlementaire, dont quelques points étaient passés dans les mœurs. En ce qui concerne le but spécial de notre étude, nous nous proposons d'examiner l'organisation et les attributions du Sénat ; puis nous passerons en revue les différentes modifications qui lui furent apportées de 1860 à 1870 ; enfin, dans une troisième partie, nous relaterons les travaux et les discussions qui ont particulièrement occupé la Haute Assemblée.

PREMIÈRE PARTIE

Organisation et attributions du Sénat

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION DU SÉNAT

I. La constitution de 1852. — II. Mode de nomination des sénateurs. — III. Caractères particuliers de la dignité sénatoriale. — IV. Pouvoir de l'Empereur sur le Sénat. — V. Publicité des séances. — VI. Constitution du Sénat. — VII. Caractères du Sénat.

I. — *La Constitution de 1852.* — Le 2 décembre 1851, Louis-Napoléon Bonaparte, alors président de la République française, adressait au peuple français une proclamation dans laquelle il indiquait ainsi les bases d'une constitution nouvelle : « 1° Un chef responsable nommé pour dix ans ; 2° des ministres dépendant du pouvoir exécutif ; 3° un Conseil d'Etat formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif ; 4° un Corps législatif, discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel, sans scru-

tin de liste qui fausse l'élection ; 5^o une seconde assemblée, formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. » En même temps, par décrets des 2 et 4 décembre 1851, le peuple était convoqué dans ses comices, pour les 20 et 21 décembre de la même année, à l'effet d'accepter ou de rejeter, par oui ou par non, le plébiscite suivant : « Le peuple français veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte et lui délègue les pouvoirs nécessaires pour faire une constitution sur les bases proposées dans sa proclamation du 2 décembre. » Le plébiscite ayant été adopté par 7.439.216 suffrages, sur 8.116.773 votants, c'est en vertu de ces pouvoirs à lui conférés que Louis-Napoléon Bonaparte fit la constitution du 14 janvier 1852.

« Si imparfaite que fût la constitution du 14 janvier, dit M. de la Gorce (1), elle n'organisait pas comme certains l'ont prétendu le pouvoir absolu pur et simple. » Néanmoins il faut reconnaître qu'elle réservait une influence prépondérante au chef de l'Etat. F.-A. Hélie, apologiste enflammé des institutions impériales, soutient même que « son principal caractère est l'exagération démesurée des attributions du prince » (2). Il ne faut donc pas s'étonner

1. P. de la Gorce. *Histoire du second Empire*, t. I.

2. Faustin-Adolphe Hélie. *Les Constitutions de la France*.

si le Sénat se trouve en quelque sorte sous la domination du pouvoir exécutif. L'article 19 de la constitution offre cependant une légère garantie à la Haute Assemblée. Cet article est ainsi conçu : « Le nombre des sénateurs ne pourra excéder 150 ; il est fixé pour la première année à 80. » Abrogé par l'article 17 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, il fut remplacé par l'article 10 du même sénatus-consulte qui dispose « que le nombre des sénateurs nommés par l'Empereur ne peut excéder 150 ». Quoi qu'il en soit, le pouvoir n'avait donc pas la faculté de changer à son gré la majorité et de noyer les éléments hostiles dans des éléments nouveaux et plus complaisants. C'est là une excellente mesure. Le peu d'indépendance qui appartient à une Chambre nommée par le souverain, le peu de résistance qu'elle lui puisse opposer, il ne s'en soucie guère lorsqu'il peut les briser. Déjà docile de par sa composition, une Chambre haute sans cesse menacée d'une fournée ou remaniée par des fournées n'est plus qu'un auxiliaire dévoué du prince. Ce système qui fonctionna avec Decazes et Villèle est absolument néfaste.

II. — *Mode de nomination des sénateurs.* — Le Sénat se compose des membres de droit et des membres nommés par l'empereur. En 1852, comme en l'an XII, la première catégorie de sénateurs

est celle des princes français dont la constitution ne parlait pas parce qu'elle était antérieure au rétablissement de l'Empire. Aux termes du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, articles 6 et 7, ces princes sont : le fils unique ou aîné de l'empereur, qui porte le titre de prince *impérial*, et les autres princes de la famille impériale appelés éventuellement à l'hérédité, et leurs descendants qui portent le titre de *princes français*. Ils sont tous membres du Sénat quand ils ont atteint l'âge de dix-huit ans accomplis ; mais ils ne peuvent siéger qu'avec l'agrément de l'empereur. La seconde catégorie de sénateurs comprend, au lieu des titulaires des grandes dignités du premier Empire (architrésorier, connétable, grand amiral, etc.), les cardinaux, les maréchaux et les amiraux. La troisième et dernière catégorie se compose des sénateurs nommés directement par l'empereur. Ainsi donc, à part les membres de droit, l'empereur peut nommer qui il juge digne. Il s'impose simplement le devoir de grouper la partie la plus éclatante de la nation. Dans la commission préparatoire de la constitution, on proposa vainement de mettre en vigueur l'élection par le Sénat. Un tel pouvoir accordé au chef de l'Etat fut préjudiciable à l'Assemblée. Un corps politique, en effet, ne défend jamais que les intérêts qu'il représente et qui sont les siens ; or les sénateurs de 1852 pas plus que ceux de l'an VIII n'avaient un

intérêt propre à défendre les libertés individuelles, ni même la constitution contre un pouvoir qui les nommait selon son bon plaisir et qui pouvait leur donner une dotation de 30.000 francs par an. « Jamais on ne vit mieux, écrit M. Corentin Guyho (1), combien le choix par le pouvoir est difficilement compatible avec l'indépendance et l'action sérieuse d'une Chambre haute ; jamais il ne fut mieux démontré *a contrario* qu'un sénat ou une pairie institués pour autre chose que pour une vaine parade libérale ne peuvent sortir que du principe héréditaire ou du principe électif. » Un tel mode de recrutement ne peut en effet apporter à la pairie ou au Sénat ni une autorité ni une indépendance propres. Il laisse la Chambre haute absolument dépendante de la couronne et par conséquent ne lui donne que la force possédée par la couronne elle-même ; il ne peut en faire qu'un grand Conseil d'Etat. Ce n'est pas à dire d'ailleurs que le recrutement par l'élection donne toujours de bons résultats. Quand les Chambres sont élues, il arrive souvent que l'une d'elles et généralement la Chambre des représentants absorbe tout le pouvoir réel.

Par le seul fait de leur mode de recrutement, les sénateurs ne pouvaient donc opposer une bien grande résistance à l'arbitraire gouvernemental.

1. Corentin Guyho. *D'une Chambre haute.*

Sans doute ils semblaient puiser dans le titre et la durée de leur charge une garantie d'indépendance. Bien que tenant du chef de l'Etat leurs fonctions, ils auraient pu lui échapper et voter avec la même liberté que des députés puisqu'ils ne relevaient plus que de leur conscience, mais la gratitude les retenait dans l'obéissance en même temps que la lassitude de l'âge leur ôtait toute velléité d'indépendance.

II. — *Caractères particuliers de la dignité sénatoriale.* a) *Inamovibilité.* — Comme sous la constitution de l'an VIII, les sénateurs sont inamovibles et à vie. (Art. 21.) C'est là une garantie d'indépendance, pour faible qu'elle soit. A l'ouverture de la session législative (29 mars 1852) l'empereur ira même jusqu'à dire : « Nommée par moi, il est vrai, la Chambre haute est indépendante parce qu'elle est inamovible. » En effet, la résistance que l'empereur n'a pu vaincre pourrait par le jeu du renouvellement régulier des sénateurs s'effriter et disparaître à la longue, mais l'inamovibilité fait de la résistance occasionnelle une résistance définitive. Il est à craindre cependant que cette garantie ne suffise pas à transformer en indépendance la dépendance originelle que nous avons signalée. Pour que la résistance au chef de l'Etat fût invincible, il aurait fallu que le Sénat fût héréditaire ; sinon au pis aller, au fur et à mesure des décès, l'empereur pouvait chercher à en renouveler

l'esprit à l'aide de « jeunes conseillers d'Etat » appelés à combler les vides. Mais surtout, il n'est guère possible d'admettre que la docilité des sénateurs, avant qu'ils le fussent, devienne fermeté dès qu'ils le sont. A cet égard le passé répond de l'avenir.

Néanmoins l'importance de l'inamovibilité de la Chambre haute est capitale aux yeux de quelques publicistes. M. Emile Ollivier, dans un récent article du journal *le Gaulois*, écrivait : « Cette Chambre haute doit être constituée de manière que son action soit efficace, et pour qu'il en soit ainsi l'essentiel n'est pas son mode de nomination. Qu'elle sorte de l'élection sous une forme quelconque ou du choix du prince, peu importe, pourvu que ses membres soient *inamovibles*. Machiavel dans sa république idéale voulait un *Consiglio degli Scelti* : c'est le Sénat, composé de deux cents citoyens, *e stessino a vito*, qui devait être à vie. J'arrive à cet axiome : nommez le sénat par le procédé le plus imparfait, il sera bienfaisant si les sénateurs sont inamovibles ; adoptez le système le plus perfectionné, il sera un rouage superflu si les sénateurs ne sont nommés que pour un temps. »

b) *Gratuité*. — La constitution posait en principe la gratuité des fonctions de sénateur ; « néanmoins le Président de la République, ajoutait-elle, pourra accorder à des sénateurs en raison des services rendus et de leur position de fortune une dotation annuel-

le (1). » « Personne ne voudra accepter d'être sénateur doté », s'était écrié Montalembert. « Vous croyez, monsieur de Montalembert ? » avait simplement répondu le prince avec un imperceptible sourire.

Il y avait trois catégories de dotations, celles de 30.000 francs, celles de 20.000 francs et celles de 15.000. Incessibles et insaisissables, elles pouvaient être cumulées avec les traitements, pensions ou retraites (2). Elles furent vivement critiquées par certains députés et avec juste raison. La malignité publique devait en effet s'attaquer à ces sénateurs prébendés dont le pouvoir semblait vouloir s'attacher le concours à prix d'argent. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 fit cesser ce fâcheux état de choses en décidant qu'une dotation annuelle et viagère de 30.000 francs serait affectée à la dignité de sénateur. Par suite l'exception devint donc la règle et tous les sénateurs jouirent d'un traitement égal.

Le traitement était viager et payable par trimestre en vertu de mandats individuels délivrés par le grand référendaire sur le trésorier du Sénat. Le montant était inscrit sur le Grand Livre de la Dette publique, avec indication de l'époque où commençait la jouissance. Le nombre des sénateurs de la troisième catégorie ne pouvant pas dépasser cent cinquante, il y

1. Constitution, Art. 22.

2. Décret du 28 mars 1852.

avait sur ce point une limite fixée à la dotation générale du Sénat contrairement à ce qui se passait sous la constitution de l'an VIII, où le nombre des sénateurs étant illimité dans chaque catégorie, le chiffre total de la dotation sénatoriale était excessivement variable.

Sous la charte de 1830, article 23, aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pouvaient être attachés à la dignité de pair. L'auteur de la constitution de 1852 ne crut pas devoir suivre cet usage emprunté aux pratiques anglaises et il reconnut la nécessité d'ouvrir les deux Chambres aux capacités que l'insuffisance de leur fortune pourrait en éloigner. Il ne faisait d'ailleurs en cela qu'imiter la constitution de l'an VIII qui octroyait un traitement de 25.000 francs à chaque sénateur..

Mais, malheureusement pour les sénateurs, l'empereur ne s'inspira pas des institutions napoléoniennes au point de les ressusciter complètement. C'est ainsi que les nouveaux sénateurs ne portaient pas de droit comme les anciens, le titre de comte transmissible à leur descendance directe et légitime, naturelle ou adoptive, de mâle en mâle par ordre de primogéniture, en se présentant devant le prince archichancelier de l'Empire et en constituant un majorat d'une valeur de 30.000 francs ; ils ne pouvaient pas non plus instituer de leur vivant, en faveur de leur fils aîné ou puîné, un majorat auquel était attaché le

titre de baron. Si aucun des sénateurs de 1852 ne réclamait vraisemblablement le privilège d'être enterré avec la pompe sénatoriale dans un caveau spécial de l'église Sainte-Geneviève, plus d'un souhaitait le rétablissement des majorats et regrettait le titre de comte.

c) *Incompatibilité*. — La constitution de 1852 qui prononça l'incompatibilité de toute fonction publique avec le mandat de député ne décréta pas la même interdiction contre les sénateurs. Aucune incompatibilité n'est mentionnée ; aucune catégorie n'est fixée. Les seules conditions légales à remplir sont d'être Français et majeurs. Un général en activité de service, un magistrat, un préfet même peuvent être membres du Sénat. Les hauts fonctionnaires appelés à la dignité de sénateurs conservèrent en général les hautes positions qu'ils occupaient à ce moment lorsque l'incompatibilité n'était pas prononcée par la loi comme pour le Corps législatif ou le Conseil d'Etat. Les militaires gardèrent leur commandement, les magistrats restèrent sur leur siège et même des fonctionnaires amovibles, tels que préfets, ambassadeurs, continuèrent à exercer les fonctions qu'ils occupaient. En ce qui concerne les généraux sénateurs, ils étaient soumis aux mêmes règles d'âge que leurs collègues non sénateurs. Mais en vertu d'un décret spécial en date du 1^{er} décembre 1852, lorsqu'ils sont passés dans la deuxième section de l'état-major général, les généraux de brigade à

soixante-deux ans, les généraux de division à soixante-cinq ans, ils peuvent être appelés à servir activement même en temps de paix, dans l'intérieur. Les autres ne peuvent y être appelés qu'en cas de guerre. Ils portent dans toutes les positions la tenue fixée pour la première section, c'est-à-dire la ceinture de commandement. Une décision impériale étendit ultérieurement cette prérogative à tous les officiers généraux de la deuxième section de l'état-major général. Les mêmes règles étaient applicables aux officiers généraux de la marine sénateurs.

Les sénateurs ne voyaient pas d'un très bon œil l'entrée des préfets dans la Haute Assemblée. Ils auraient voulu que l'administration eût pour couronnement le Conseil d'Etat comme cela avait lieu sous le premier Empire. L'empereur, en effet, conférait le titre de conseiller d'Etat en service extraordinaire aux préfets qui s'étaient distingués particulièrement. Ce titre très recherché par les administrateurs excitait suffisamment leur zèle et satisfaisait leur ambition.

De plus, les préfets nommés conseillers d'Etat en service extraordinaire recevaient un titre honorifique qui les distinguait de leurs collègues, mais qui ne leur conférait aucune fonction nouvelle et ne les détournait en rien de celles qu'ils avaient à exercer. Il n'en est pas de même de leur entrée au Sénat, faisait-on remarquer. Le préfet nommé sénateur est appelé

à prendre une part active à des travaux d'une nature tout opposée à celle des fonctions qu'il remplit au dehors, le Sénat n'étant en aucune façon un corps administratif. Les sénateurs trouvaient en outre que l'entrée des préfets au Sénat était peu conforme non seulement aux principes de la hiérarchie et de la division des pouvoirs, mais encore à la dignité du corps.

En effet le préfet-sénateur restant essentiellement amovible comme préfet devient inamovible comme sénateur, de telle façon que s'il vient pour une faute grave à cesser de mériter la confiance de l'empereur, on pourra lui ôter sa préfecture, mais il sera impossible de lui retirer la haute position qui lui a été conférée en même temps. Des difficultés matérielles empêchent aussi de bien concilier les deux positions. Aucun fonctionnaire ne doit être plus fidèle à son poste qu'un préfet. Rien d'important ne peut s'y faire sans lui ; tout converge vers lui. S'il est en même temps sénateur, ou il manquera à l'un de ses devoirs ou il n'assistera pas aux séances du Sénat. Admettons que ce soit possible dans les moments ordinaires, concédaient les moins intransigeants, mais que sera-ce, disaient-ils, dans les circonstances difficiles où le Sénat aura à remplir le rôle le plus important et le préfet l'action la plus énergique ? Les sénateurs signalaient également des anomalies leur paraissant fort graves. Les préfets-sénateurs, obser-

vaient-ils, peuvent se trouver dans une fausse position sous le rapport des préséances. S'ils prennent part à des cérémonies publiques avec d'autres dignitaires ou fonctionnaires, quelle place occuperont-ils ? Est-ce celle que leur assignerait leur fonction de préfet ou celle que leur attribuerait leur dignité de sénateur ? En outre, les ministres ne font pas tous partie du Sénat, des ministres de l'Intérieur notamment se sont trouvés dans ce cas. Or est-il logique que l'inférieur administratif puisse se trouver d'une dignité plus élevée que son supérieur ?

Il est fâcheux que ni la constitution ni les lois n'aient point prévu d'incompatibilité entre la dignité de sénateur et les fonctions publiques, quelles qu'elles soient. La constitution de l'an VIII avait au contraire déclaré tout sénateur à jamais inéligible à toute fonction publique ; et c'est seulement le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X qui avait permis aux sénateurs d'occuper les hautes situations de consuls, de ministres, etc... La constitution de 1852 en ne faisant aucune réserve, ainsi que la composition du Sénat nous le montrera, arrive à ce résultat que déjà dépendant comme sénateur, le sénateur sera tenté de l'être encore bien davantage comme fonctionnaire. Cette faculté de cumul est regrettable en elle-même, abstraction faite de la question de dépendance. Comme le disait Morny avec beaucoup de raison, « la situation des

fonctionnaires dans une assemblée politique est toujours délicate : en votant dans le sens du pouvoir, ils diminuent leur propre caractère ; en votant contre lui, ils affaiblissent le principe d'autorité » (1).

Quoique les sénateurs puissent exercer des fonctions publiques, ils sont néanmoins obligés de donner leur démission s'ils veulent devenir membres soit du Corps législatif, soit du Conseil d'Etat. Cette question est nettement tranchée par l'article 29 du décret organique sur l'élection des députés (2 février 1852) et par l'article 9 du décret organique sur le Conseil d'Etat (25 janvier 1852). En fait, le cas ne se présentera jamais, car aucun sénateur n'aura le désir de se dépouiller de sa dignité pour aller s'asseoir sur les bancs d'une autre assemblée, occupant dans la hiérarchie des pouvoirs un rang moins élevé que celui du Sénat.

d) *Inviolabilité*. — Les sénateurs jouissent du bénéfice de l'inviolabilité. L'immunité qui les couvre est réglée ainsi par le sénatus-consulte relatif à la compétence de la Haute Cour de justice dont ils sont justiciables. Aucun membre du Sénat ne peut être poursuivi ou arrêté pour crime ou délit, ou pour contravention entraînant la peine de l'emprisonnement, qu'après que le Sénat a autorisé la poursuite ; en cas de crime fla-

1. Circulaire de M. de Morny, ministre de l'Intérieur, aux préfets, 20 janvier 1852.

grant, par exception, l'arrestation peut avoir lieu avant cette autorisation demandée sans délai (1). La Haute Assemblée n'a pas ainsi à redouter que l'indépendance dont ses membres peuvent faire preuve n'attire sur eux les foudres gouvernementales. C'est un fait constant, dans tous les régimes tant soit peu libres, que les poursuites exercées contre les membres des Chambres soient subordonnées à une autorisation préalable émanant de l'assemblée dont fait partie le membre incriminé. Ce fait, qui est très compréhensible, a pour but de rendre plus rares les conflits entre le législatif et l'exécutif en empêchant celui-ci d'abuser de son pouvoir.

e) *Serment*. — Les sénateurs doivent prêter le serment exigé par l'article 14 de la constitution. Ce serment est ainsi conçu : « Je jure obéissance à la constitution et fidélité au Président. » Cette formule est semblable à celle prescrite sous le premier Empire par sénatus-consulte du 28 floréal an XII, article 56. Les formalités sont demeurées les mêmes sous l'Empire que sous la République. Elles se trouvent réglées par le décret des 8-12 mars, qui tout en rappelant la formule générale qui vient d'être indiquée, s'occupe surtout du refus ou du défaut de serment et prévoit dans son article 1 que le refus ou le défaut de serment sera considéré comme une

1. Sénatus-consulte du 4 juin 1856, art. 6.

démission. Les sénateurs tenant leurs fonctions uniquement de la confiance de l'empereur, on comprend qu'ils soient tenus de donner une marque éclatante de leur loyalisme. Mais, d'autre part, le serment est la négation du dogme de la souveraineté populaire et l'Empire en l'imposant bat en brèche la doctrine qui lui sert de base. En effet, le serment avec les formes de solennités qui l'entourent représente aux yeux des hommes l'idée d'un engagement indissoluble et perpétuel. Or le citoyen doit-il jurer qu'il sera toujours fidèle à un souverain dont les droits créés par la volonté nationale peuvent être détruits par cette même volonté ? Doit-il jurer qu'il obéira toujours à une constitution que la nation peut modifier ou renverser d'un moment à l'autre ?

IV. — *Pouvoir de l'empereur sur le Sénat.* — L'autorité de l'empereur ne s'exerce pas seulement sur les sénateurs mais encore sur le Sénat tout entier dont la dépendance est assurée grâce à diverses mesures. L'empereur convoque et proroge le Sénat. Il fixe la durée des sessions par décret (1). Son pouvoir sur ce point est souverain et s'exerce sans aucun recours. Les sessions du Sénat sont indépendantes du Corps législatif ; cela se conçoit puisque son pouvoir s'exerce en dehors des matières législa-

1, Constitution, art. 24.

tives. Le Sénat toutefois est dans une certaine mesure à l'abri des caprices du chef de l'Etat, car s'il était mis dans l'impossibilité d'exercer ses attributions, la vie politique du pays serait suspendue, les lois ne pouvant être promulguées qu'avec l'approbation du Sénat. Sous le premier Empire, l'autorité de l'empereur s'exerçait aussi lourdement sur le Sénat. Suivant les articles 59, 60, 61 et 70 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, le Sénat était convoqué par son président sur un ordre du propre mouvement de l'empereur, et ce sur la demande des commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse pour les affaires de leur ressort, soit d'un sénateur dénonçant un décret du Corps législatif comme irrégulier ou inconstitutionnel, soit d'un officier du Sénat pour les affaires intérieures de ce corps.

C'est encore l'empereur qui choisit parmi les sénateurs le président et les vice-présidents du Sénat (1). Il en était de même sous Napoléon I^{er}. L'article 58 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII contenait des dispositions semblables, mais à l'égard du président du Sénat seulement. Il n'était pas fait mention des vice-présidents. De même encore que sous le premier Empire, aux termes de l'article 2 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'empereur

1. Constitution, art. 23.

préside le Sénat quand il le juge convenable. Président et vice-présidents sont nommés pour un an. Le traitement du président est fixé par un décret (1), il est de 100.000 francs auxquels sont joints 50.000 fr. de frais de représentation. Le premier vice-président, le grand référendaire et le sénateur-secrétaire ont chacun respectivement un traitement de 20.000, de 40.000 et de 10.000 francs. Les traitements spéciaux des membres du bureau du Sénat figurent parmi les dépenses administratives de ce corps et sont inscrits au budget du ministère d'Etat. Ils peuvent être cumulés non seulement avec ceux d'autres fonctions publiques mais encore avec la dotation sénatoriale elle-même. En outre, un décret du 30 janvier 1852 stipule que le président du Sénat, le premier vice-président et le grand référendaire, sont logés aux frais de l'Etat.

V. — *Publicité.* — Non seulement le Sénat est ainsi tenu en main par l'empereur, mais il manque également de ce qui pourrait exciter son initiative et encourager son énergie : la publicité. « Les séances du Sénat ne sont pas publiques (2). » De 1852 à 1861, le Sénat délibéra à huis clos sans rien ni pour les yeux ni pour les oreilles. Au Sénat le procès-verbal,

1. Constitution, art. 23.

2. Constitution, art. 24.

même après le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 applicable au seul Corps législatif, continua à servir de compte rendu ; mais, à la différence de la Chambre, la publicité était purement intérieure. Le procès-verbal était rédigé et distribué à l'usage des seuls membres du Parlement. A la fin de l'année, tous ces comptes rendus formaient un volume remis de même aux sénateurs et aux députés exclusivement.

Dans son rapport au Sénat, du 29 janvier 1861, Troplong convenait que les discussions du Sénat ne paraissaient au *Moniteur* que dans de rares circonstances et avec l'autorisation spéciale du gouvernement ; mais il insistait sur ce point que quand elles étaient publiées, il y avait reproduction *in extenso*, régime inverse de celui du Corps législatif. La publication, en effet, n'était pas à la Chambre facultative pour le gouvernement, elle constituait un droit pour l'assemblée, mais en revanche le compte rendu n'était point une reproduction textuelle des discours prononcés.

D'abord le compte rendu au Sénat ne fut représenté que par deux secrétaires-rédacteurs des procès verbaux, un chef et un sous-chef, tous deux empruntés aux anciens services de l'Assemblée nationale. Ils eurent à eux deux quelques séances à reproduire dans leur intégralité, mais ces occasions étaient si rares que leur emploi se bornait la plupart du temps, bien qu'ils sussent sténographier, à rédiger le compte rendu analytique. Quand une séance devait par

extraordinaire être reproduite *in extenso*, le chef, M. Prévost, se rendait le soir aux bureaux du *Moniteur*. Là, il revoyait les derniers feuillets sur les épreuves mêmes. Pendant que l'autre rédacteur corrigeait les fautes typographiques, la révision était faite de haut par M. Prévost, en l'absence des orateurs et sans même consulter les notes du service analytique. Il coupait à son gré les passages qui lui paraissaient obscurs et incorrects. Le service de la publicité au Sénat se résuma en quelque sorte dans un seul homme qui ne laissait à ses collaborateurs ni autorité ni responsabilité. Même dans ce milieu restreint et subalterne, c'est encore l'influence générale et ambiante du régime personnel qui se fait sentir. Ce qui était surtout fâcheux pour le Sénat, c'est que le public se faisait de plus en plus le complice volontaire du silence dans lequel la constitution avait prétendu envelopper l'œuvre de la Chambre haute.

Le public qu'on avait voulu écarter répondait à la défiance par l'indifférence. Il ne s'occupait aucunement de ce qui pouvait se faire ou se dire au Luxembourg. Par pure tolérance et à titre simplement officieux, le *Moniteur* en était venu à publier chaque matin un sommaire dans lequel il énumérait une douzaine de lois, ajoutant pour chacune d'elles que le Sénat ne s'était pas opposé à la promulgation. Aucun journal ne prenait la peine d'insérer ce monotone

sommaire qui n'intéressait même pas les abonnés du *Moniteur*. On ne connaissait donc rien des débats, rien des scrutins. C'est en vain que dès le 2 juin 1852, le général Baraguay-d'Hilliers exprimait le vœu timide que les séances devinssent publiques sinon en droit, du moins en fait, par une tolérance semblable à celle qui s'est peu à peu introduite dans la Chambre des Lords. Il ne fut pas plus heureux lorsqu'il exprima subsidiairement le désir que le ministre d'Etat, auquel était communiqué le procès-verbal des séances de la Chambre haute, prit l'habitude de le faire insérer au *Moniteur*. Cette publication qui aurait eu l'avantage d'éviter la multiplicité des pétitions sur un même objet, l'avis du Senat étant une fois connu, ne fut pas ordonnée. Peut-être la survivance d'anciens usages parlementaires en fut-elle cause. Si, en effet, sous la charte de 1830, article 27, les séances de la Chambre des Pairs étaient publiques comme celles de la Chambre des députés, par contre d'après l'article 23 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII les séances du Senat étaient secrètes. La charte de 1814 avait également stipulé que les délibérations de la Chambre des Pairs seraient secrètes.

Mais malgré le huis clos rigoureux qui entourait leurs délibérations, les sénateurs voulaient qu'une certaine solennité rehaussât leur prestige. Le règlement de l'Assemblée imposait de siéger en costume. Rien d'ailleurs n'avait été négligé pour que la tenue fût

parfaite et on peut suivre dans les colonnes du *Moniteur* les traces de ces préoccupations. Ce fut un décret du 12 février 1852 qui régla ainsi le costume des sénateurs : Habit en velours bleu. Collet, parements, poitrine, baguete et bord courant, taille et bouquets de poche. Broderie or, représentant des palmiers enlacés de chêne ; palmiers en cannetille mate, dos des palmes en paillettes torsadées, feuilles de chêne brodées au passé, les nervures en paillettes, baguette composée d'un guipé en cannetille mate, paillettes torsadées d'une rangée de ronds dits réverbères et d'un guipé mat à l'intérieur. Largeur du bord courant, y compris la baguette, 6 centimètres au plus. Le Sénat ne fut pas seul à sacrifier à cette manie du costume, si bien que cette époque fut pour les costumiers officiels une époque bénie, nulle pareille aubaine ne leur étant échue depuis le mariage de Napoléon et de Marie-Louise.

VI. — *Constitution du Sénat.* — a) *Première promotion.* — Ainsi organisé, le Sénat fut constitué sans retard par le décret du 26 janvier 1852. Les places avaient été brigüées avec ardeur ; bien avant le 2 décembre, en prévision d'un retour à l'Empire, les demandes avaient afflué à l'Elysée ; aussi la promotion était-elle attendue avec impatience. Parmi les 70 noms qu'elle comprenait on peut citer parmi les plus marquants le prince de la Moskowa, le

prince Lucien Murat, le chimiste Dumas, l'astro-
nome Le Verrier, le comte Portalis, premier prési-
dent de la Cour de cassation, le marquis d'Audif-
fret, président à la Cour des Comptes, Troplong,
premier président de la Cour d'appel de Paris, le
comte d'Argout, gouverneur de la Banque de France.
Quelques généraux complétaient la liste, c'étaient
Baraguay-d'Hilliers, vétéran des guerres du premier
Empire, Magnan, Saint-Arnaud, soldats d'une bra-
voure indiscutable, Castellanne, dont le souvenir est
resté légendaire. Ce fut l'armée qui fournit le contin-
gent le plus élevé, presque le tiers des sièges. Des
magistrats, des administrateurs, d'anciens ministres
obtinrent les deux autres tiers. Enfin quelques-uns des
sénateurs furent choisis à cause de leur parenté plus
ou moins éloignée avec la famille Bonaparte ou d'un
nom aristocratique impliquant l'adhésion de la vieille
noblesse au nouveau gouvernement. Il n'y eut que
deux préfets en activité de service, nombre encore
trop considérable aux yeux de plusieurs sénateurs
humiliés de siéger à côté des collègues amovibles
comme préfets, inamovibles comme sénateurs, expo-
sés à recevoir les réprimandes d'un ministre inférieur
à eux en dignité.

A l'origine, le décret du 26 janvier contenait cer-
tains noms qui avant la publication au *Moniteur* en
furent effacés, par exemple ceux de Montalembert,
du duc d'Albuféra, du comte Duchâtel, du vicomte

Henri de Mortemart. Tous quatre furent d'avis qu'il ne leur convenait pas d'accepter une faveur si éclatante au moment où des décrets iniques enlevaient aux princes d'Orléans leurs biens. Ils ne voulaient pas que le public pût établir un lien quelconque de solidarité entre leur entrée au Sénat et cette odieuse spoliation qui fut déplorée par tous ceux qu'un abject fanatisme n'aveuglait pas. Plus tard, Montalembert, exclu du Corps législatif par les élections de 1857, réduit à un silence qui pesait doublement à son caractère et à son talent, regrettait amèrement dans l'intimité de ne pas avoir assuré à son indépendance l'abri de l'immovibilité législative : « Bien des choses, aimait-il à dire, ne se seraient pas passées. » D'après Maupas (1), la raison de ces exclusions proviendrait de ce que « le prince avait senti durant trois années les graves inconvénients d'avoir pour auxiliaires des hommes trop étroitement unis aux familles royales déchues et qui ne donnaient au pouvoir nouveau qu'un concours limité. Il ne voulait appeler que des adhérents convaincus de sa force, ayant foi dans sa durée et résolus à brûler leurs vaisseaux. Il faut attribuer à ce sentiment plus encore qu'à tout autre la mesure rigoureuse relative à la famille d'Orléans ». Cette explication semble bien une justification après coup. Quoi qu'il en soit,

1. Maupas. *Mémoires sur le second Empire*, t. I.

Maupas insiste sur son idée et essaie d'apporter la preuve : « En effet, dit-il, les grands corps de l'Etat étant composés au lendemain même de ces décrets, il devinait difficile à des orléanistes, sans rompre absolument avec leur parti, d'accepter une haute faveur du régime qui venait de frapper leurs princes. Aussi vit-on un certain nombre d'entre eux qui avaient brigué l'honneur de faire partie du Sénat et du Conseil d'Etat, annoncer leur intention de rester à l'écart. Le but du prince était atteint. L'élément orléaniste était celui qu'il tenait avant tout à éloigner et il y avait à peu près complètement réussi. »

Au fond la composition première du Sénat fut ce qu'elle pouvait être, il était surtout recruté parmi les doublures des régimes de liberté. Le parti bonapartiste qui a eu beaucoup de soldats a toujours péché par les généraux. L'Empire raillait le parti légitimiste de passer des revues de colonels sans régiment, mais en attendant, il était obligé d'emprunter quelques-uns de ces colonels pour donner à ses troupes un état-major de quelque brillant et suffisamment nombreux. C'est ainsi qu'un homme portant un nom illustre entre tous, le marquis de La Roche-jacquelin, ne tarda pas à accepter un siège au Sénat, alors qu'il semblait condamné par la grandeur de son nom à une inviolable fidélité envers la monarchie qu'il avait jusqu'alors servie avec un dévouement absolu. Il se justifia en déclarant dans une bro-

chure qu'il ne voulait pas contribuer à une nouvelle usurpation orléaniste et que, ne pouvant arriver à restaurer la monarchie traditionnelle, il se rattachait à l'Empire en restant légitimiste. Cet exemple qui fut suivi par le duc de Mouchy et le marquis de Pastoret fut vivement critiqué et beaucoup ne voulurent voir dans cette conduite qu'une triste défection. Cette manière de juger ne fut naturellement pas partagée par les amis de l'Empire. Selon le *Constitutionnel*, ces trois noms représentaient l'alliance de la France chevaleresque et féodale avec l'esprit moderne, la réconciliation du passé avec l'avenir. Cette transfusion de parcelle de sang aristocratique dans les veines de la démocratie césarienne était un spectacle qui échauffait doublement la bile du parti républicain, seul objet de toutes les mesures de défiance et de répression. Aussi Schœlcher, dans son livre *Le Gouvernement du 2 Décembre*, disait-il avec une amertume particulière : « L'auteur de la constitution rassemble les transfuges de tous les partis, les vétérans de toutes les trahisons, les ouvriers de toutes les réactions ; il enferme une centaine de ces vieux débris au Luxembourg et il écrit sur la porte : « Ceci est le Sénat, gardien des libertés publiques. » Il y a là une grande exagération. Latour-Dumoulin, qui fut l'un des membres les plus influents du centre gauche au Corps législatif, dit que les membres du Sénat sont « presque tous d'anciens fonctionnaires

civils et militaires ayant mérité par de longs services rendus au pays dans des situations diverses une honorable et lucrative retraite ». Le *Constitutionnel* d'autre part écrivait : « Ce n'est pas l'Empereur qui en a choisi les membres, c'est leur mérite qui les a désignés au choix du gouvernement. Qu'on n'oublie pas en effet que le Sénat renferme la majeure partie des hommes qui sont la gloire de la France. A peine y trouve-t-on quelques rares membres qui n'aient rendu au pays de longs et éminents services dans l'administration, dans la magistrature, dans l'armée, dans la diplomatie, dans les sciences et les arts. » La vérité est que l'empereur porta souvent son choix sur des hommes illustres ou notables bien supérieurs à ceux que préfèrent d'ordinaire la jalousie et l'imbécillité d'électeurs ignorants.

b) *Bureau*. — Deux jours après le décret contenant la première promotion du Sénat, parut un second décret qui nommait le bureau (28 janvier). Par un choix plus dynastique que parlementaire, la présidence était conférée au prince Jérôme, ancien roi de Westphalie, qu'on avait dû prendre à coup sûr plutôt pour son nom que pour sa compétence, car il n'avait eu aucune occasion de se former à la direction des débats législatifs. Seulement c'était un pas de plus vers le rétablissement de l'Empire que d'assurer d'avance une grande situation à celui qui semblait devoir devenir l'héritier présomptif du

trône, pour le cas où l'empereur mourrait sans enfant mâle. Les vice-présidents furent : Mesnard, Drouyn de Lhuis, Troplong et Baraguay-d'Hilliers. Les fonctions de grand référendaire — analogues à celles des questeurs de nos assemblées législatives — étaient confiées au général d'Hautpoul ; celles de secrétaire du Sénat, au baron de Lacrosse.

c) *Salle des séances.* — Le Sénat s'installa dans le palais du Luxembourg, tel qu'il avait été laissé par la Chambre des Pairs. Dans la salle des séances on avait seulement supprimé les tribunes publiques, le Sénat devant siéger à huis clos. La tribune des législateurs, comme au Corps législatif, fut remplacée par les pupitres des conseillers d'Etat. Derrière les sièges des sénateurs, séparée par une balustrade et appuyée au pourtour de la salle, on voyait une banquettes destinée aux députés.

Aujourd'hui cette salle est la même que sous le second Empire, seulement au lieu de 150 sièges, elle en contient 300, et des tribunes pour le public et pour la presse ont été réinstallées. Aux jours latéraux a été substitué un plafond vitré. Le palais était sous le second Empire disposé d'une façon moins commode et moins vaste qu'aujourd'hui : en 1852 on s'était surtout préoccupé d'installer avec luxe et confortable l'habitation personnelle du président.

VII. — *Caractères du Sénat.* — a) *Influence.* — Beaucoup de publicistes ont contesté au Sénat

l'influence qu'il tenait de la constitution même sous prétexte qu'il n'était pas le produit de l'élection et qu'il devait son existence au choix du souverain. Les bonapartistes s'insurgeaient contre cette théorie qui, disaient-ils, avait le grave défaut de méconnaître à la fois l'état de la société française et la position même qu'occupait en vertu de la constitution de 1852 le Sénat du second Empire. Si dans d'autres pays, faisaient-ils remarquer, la qualité de membres de la Chambre haute s'acquiert soit par droit héréditaire, soit par droit d'élection, souvent même par la combinaison des deux éléments, en France il n'en peut être de même, l'expérience tentée par la Restauration et la Monarchie de Juillet ayant été suffisamment concluante. C'est pour cela que la révolution de 1848 n'a rien eu de plus pressé à faire que de supprimer une pairie qui, depuis l'abolition des majorats et des fidéicommiss, avait perdu sa raison d'être et qui froissait au dernier point le sentiment public, essentiellement contraire à toute prédominance aristocratique. Cependant il ne faut pas oublier que les événements de 1848 ont montré les dangers qu'une assemblée unique faisait courir à la société et au gouvernement de la France. L'empereur en créant à côté du Corps législatif un Sénat voulait éviter l'écueil d'une Chambre unique sans retomber dans les erreurs des gouvernements de 1815 et de 1830.

« La France est un pays de démocratie qui n'admet

pas la prérogative par droit de naissance, mais qui s'incline toujours devant la position acquise par le talent et la valeur individuelle», écrivait dans le *Constitutionnel* un des champions de la doctrine impériale. Cependant, malgré son rang et ses prérogatives, le Sénat ne devait pas « jouer le rôle salulaire et conservateur des anciens parlements » ni se présenter comme un intermédiaire entre le monarque et la nation. Isolé dans sa puissance et sans communication avec le pays il était condamné à n'avoir sur lui qu'une autorité douteuse. « Non seulement le public les ignora, écrit un historien parlant des sénateurs, mais eux-mêmes, dans leurs chaises curules, s'assoupirent de plus en plus moroses, sceptiques et rassasiés, croulant sous la lassitude de l'âge, n'ayant guère d'autres soucis que de prolonger leurs jours ou de les adoucir, en un mot, n'attendant plus rien ni du gouvernement, ni de la vie (1). »

b) *Esprit de corps*. — Le Sénat était essentiellement une assemblée gouvernementale, mais c'était aussi une Chambre inamovible ; à ce titre, elle était imbue de l'esprit de corps et chaque fois que sa susceptibilité collective venait à s'éveiller, l'empereur rencontrait dans son sein une résistance qui ne naissait point du libéralisme, mais qui en empruntait parfois les formes. Cet esprit de corps qui se forme

1. P. de la Gorce. *Histoire du second Empire*, t. I, p. 34.

dans les assemblées, même les moins indépendantes, en arrivait à se refléter, non pas, il est vrai, dans les votes, mais dans les discussions du Sénat. Souvent on voyait soit un rapporteur examinant la loi au fond, dans ses détails comme dans son ensemble, alors qu'il n'en avait pas le droit, soit des orateurs s'enhardissant jusqu'à discuter et même à critiquer vertement des lois que, légalement, il fallait pourtant laisser passer. De plus, l'esprit collectif du Sénat se manifestait non seulement quand la primauté et les prérogatives de l'assemblée tout entière semblaient mises en question, mais aussi quand l'intérêt de corps du clergé, de l'armée ou de la marine paraissait menacé de quelque atteinte. Le Sénat ne s'enflammait pas moins pour ce qu'il considérait comme son domaine propre.

Ainsi lorsque Haussmann, qui pourtant était sénateur, sacrifia impitoyablement à la ligne droite la pépinière du Luxembourg, il eut à soutenir une lutte épique. Troplong lui-même daigna se départir de son impassibilité olympienne et sceptique. On mit le préfet de la Seine sur la sellette, bien que le droit d'interpellation n'existât pas ; on en appela à l'empereur, on le fit même venir sur les lieux ; on dressa plans sur plans et on provoqua des pétitions dans le quartier ; pour un peu on aurait manifesté dans la rue.

CHAPITRE II

ATTRIBUTIONS DU SÉNAT

I. Attributions constitutionnelles passives. — II. Attributions constitutionnelles actives. — III. Attributions essentiellement législatives. — IV. Attributions ordinairement conférées à l'assemblée législative.

I. — *Attributions constitutionnelles passives*

a) *Droit de promulgation et de veto.* — Au premier abord, il semble difficile de déterminer quelles étaient, aux termes de la constitution, les attributions des sénateurs. Ils n'étaient point, comme les pairs de la monarchie ou les sénateurs de nos jours, chargés de réviser ou de tempérer les décisions de la Chambre basse. Ils ne ressemblaient pas davantage au Sénat américain, dépositaire des portions les plus élevées de la puissance exécutive. Ils ne touchaient pas non plus à l'administration de la justice et l'empereur répudiait cette pensée avec énergie.

Le Sénat n'en avait pas moins des attributions considérables, immenses même à la condition de vouloir les remplir, car sans se mêler activement à rien,

il dominait toutes choses puisqu'il participait à la fois aux trois pouvoirs : constituant, législatif, exécutif.

Le Sénat du premier Empire n'était saisi du contrôle des lois votées par le Corps législatif que dans certains cas strictement prévus : 1^o si elles tendent au rétablissement du régime féodal ; 2^o si elles sont contraires à l'irrévocabilité des ventes des domaines féodaux ; 3^o comme n'ayant pas été délibérées dans les formes prescrites par les constitutions de l'Empire ; 4^o comme portant atteinte aux prérogatives de la dignité impériale et à celle du Sénat (1). La compétence du Sénat ne s'exerçait que sur la dénonciation du Tribunat, du gouvernement ou d'un sénateur ; le délai pour former opposition était de six jours seulement (2). L'empereur après avoir entendu le Conseil d'Etat ou déclarait par un décret son adhésion à la délibération du Sénat ou passait outre en faisant promulguer la loi dans le délai de dix jours (3). Ainsi, en règle générale, les lois n'avaient pas besoin d'être soumises au Sénat pour être promulguées, et ce corps n'avait à s'occuper de leur promulgation que lorsque, par exception, elles lui étaient déferées. En 1852 au contraire l'exception de-

1. Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 70.

2. *Id.*, art. 71.

3. *Id.*, art. 72 et 73.

vient la règle et le Sénat doit statuer sur la question de promulgation relative à toutes les lois votées par le Corps législatif. L'article 25 de la constitution de 1852 est ainsi conçu : « Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques ; aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise. » Mais la constitution n'a pas voulu donner au Sénat une importance trop grande et elle a pris soin de limiter d'une façon précise dans quels cas il pourrait s'opposer à la promulgation des lois. L'article 26 s'exprime en ces termes : « Le Sénat s'oppose à la promulgation : 1° des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété et au principe de l'immovibilité de la magistrature ; 2° de celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. » Ainsi de même que la Cour de cassation a pour but d'empêcher le pouvoir judiciaire de violer les lois, de même le Sénat doit empêcher le législateur de violer certains principes placés au-dessus des lois. Reconnaître à un parlement la faculté de tout faire est aussi monstrueux qu'attribuer la toute-puissance législative et judiciaire à la volonté absolue d'un monarque. Toute omnipotence d'ailleurs est une calamité et spécialement en ce qui concerne les affaires de l'Etat rien n'existe qui ne doive être limité et contenu. La

division des pouvoirs, c'est-à-dire leur limitation réciproque, a toujours été considérée comme la condition essentielle de la liberté. Dès qu'un pouvoir est omnipotent la liberté est compromise. Il est nécessaire pour la protéger de diviser le Parlement en deux Chambres et de faire de l'une le frein de l'autre et d'un Sénat le contrepoids d'un Corps législatif.

b) *Lois contraires à la Constitution.* — Le Sénat doit d'abord s'opposer à la promulgation des lois inconstitutionnelles. Le règlement du Sénat décide que pour les projets de loi adoptés par le Corps législatif, la question constitutionnelle seule doit être discutée ; il n'y a pas à examiner si la loi est bonne ou mauvaise ; celle-ci doit être envisagée « uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société » (1). C'est à tort que parfois « il se laisse entraîner à des discussions sur le fond même des lois » (2) et il n'y a pas lieu de s'étonner du sévère avertissement qu'il reçut du *Moniteur* à propos de la discussion d'une loi sur l'instruction publique. Cet article (11 janvier 1856) marquait la différence entre la Chambre des Pairs, véritable doublure de la Chambre des Députés et le Sénat, « pouvoir constitutionnel aussi supérieur au pouvoir législatif que la constitution l'est aux autres lois ». Après avoir

1. Préambule de la Constitution.

2. Latour Dumoulin. *Lettre sur la Constitution* de 1852.

adressé au premier corps du pays ce que l'on pourrait appeler un avertissement ou même une mercuriale, l'organe officiel engageait le Sénat à se maintenir désormais dans ses attributions qu'il disait être assez importantes et assez élevées pour lui assurer une large part d'influence sur les destinées du pays. La leçon était un peu rude et elle fut jugée d'autant plus excessive qu'elle était publique et que les séances ne l'étaient pas. L'un des vice-présidents du Sénat, Drouyn de Lhuys, ancien ministre des Affaires étrangères, donna presque immédiatement sa démission de sénateur et cet acte fut rattaché à la publication de l'article. Malgré les efforts du gouvernement, les sénateurs ne purent se faire à l'idée qu'on les condamnât à approuver silencieusement une loi qu'ils trouvaient mauvaises, comme si le pouvoir constituant devait s'abaisser à de pareilles préoccupations. Ils se rappelaient la Chambre des Pairs où beaucoup d'entre eux avaient siégé et comme rien n'avait changé, tout contribuait non seulement à compléter l'illusion mais encore à la prolonger. Aussi continuèrent-ils à oublier le présent, c'est-à-dire la loi fondamentale qui les avait nommés, installés, payés. Chose curieuse, chez ces vieillards, la mémoire laissait d'autant plus échapper le présent qu'elle conservait avec une grande fidélité tous les souvenirs du passé.

c) *Lois contraires à certains principes.* — 1^o *Reli-*

gion et morale. — Le Sénat doit aussi s'opposer à la promulgation de lois qui seraient contraires à certains grands principes dont il est constitué, en quelque sorte, le protecteur. C'est ainsi que la religion est placée sous sa sauvegarde. Le mot « religion » est pris dans un sens général. Il s'applique à toutes les religions actuellement reconnues et à celles qui pourraient l'être à l'avenir. La Constitution du 4 novembre 1848 contient aussi une disposition visant la religion, mais seulement en ce qui concerne l'exercice du culte. Au Sénat encore, incombe le soin de protéger la morale, non pas la morale religieuse particulière à telle ou telle religion, mais bien la morale universelle consacrée par l'assentiment unanime des peuples civilisés. Il s'opposera aux lois qui seraient propres à développer les mauvaises mœurs. Telle serait, au dire des commentateurs, une loi autorisant la reconnaissance des enfants adultérins. La liberté des cultes sera surveillée avec attention par le Sénat qui empêchera qu'aucune atteinte ne lui soit portée par la loi. Cette liberté, l'une des plus essentielles parmi les plus nécessaires, a été successivement proclamée par la Constitution de 1791 (déclaration, art. 10 ; dispositions fondamentales, § 7) et par celles de 1793 (art. 122) ; de 1795 (art. 354). Elle fut maintenue par les chartes du 1814 et de 1830 (art. 5) et par la Constitution de 1848 qui dispose dans son article 5 que « chacun professe sa religion avec une

égale liberté et obtient pour l'exercice de son culte une égale protection. »

20 *Liberté des cultes et liberté individuelle.* — Il en sera de même de la liberté individuelle qui repose sur ce principe que personne ne peut être poursuivi, arrêté, ni détenu que dans les cas prévus par la loi, et dans les formes qu'elle a prescrites. Sous le premier Empire, il y avait au Sénat une commission appelée Commission sénatoriale de la liberté individuelle. Les attributions étaient réglées par les articles 61, 62 et 63 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII. Il était dit : Art. 61. — Toutes les personnes arrêtées (1) et non mises en jugement après les dix jours de leur arrestation, peuvent recourir directement, par elles, leurs parents ou leurs représentants, et par voie de pétition, à la commission sénatoriale de liberté individuelle. Art. 62. — Lorsque la Commission estime que la détention prolongée au delà des dix jours de l'arrestation n'est pas justifiée par l'intérêt de l'Etat, elle invite le ministre qui a ordonné l'arrestation à faire mettre en liberté la personne détenue ou à la renvoyer devant les tribunaux ordinaires. Art. 63. — Si après trois invitations consécutives, renouvelées dans l'espace d'un mois, la personne détenue n'est pas mise en liberté ou renvoyée devant les tribunaux

1. En vertu de l'article 46 de la constitution de l'an VIII.

ordinaires, la Commission demande une assemblée générale du Sénat qui est convoquée par le président et qui rend s'il y a lieu la déclaration suivante : Il y a de fortes présomptions que N... est détenu arbitrairement. On procède ensuite conformément aux dispositions de l'article 112, titre XIII, de la Haute-Cour impériale ». L'orateur du Gouvernement, Portalis, prononça un discours remarquable à l'occasion des attributions conférées au Sénat par ces articles : « Rien, disait-il, n'est plus propre à rehausser la dignité du citoyen que de voir le premier corps de l'Etat occupé à protéger et à défendre les droits du moindre particulier avec la même sollicitude que s'il s'agissait de défendre la Constitution même. »

3° *Egalité des citoyens et inviolabilité de la propriété.* — Le Sénat doit empêcher que les lois ne violent l'égalité des citoyens. L'égalité dont il s'agit n'est que l'égalité légale. « La vie humaine, a dit Renan (1), deviendrait impossible si l'homme ne se donnait le droit de subordonner l'animal à ses besoins ; elle ne serait guère plus possible si l'on s'en tenait à cette conception abstraite qui fait envisager tous les hommes comme apportant en naissant un même droit à la fortune et aux rangs sociaux. » Le Sénat n'a pas à se préoccuper des inégalités naturelles, il s'oppose simplement à ce que la loi n'introduise

1. Renan. *La monarchie constitutionnelle en France.*

duise entre les citoyens aucune distinction du fait de leur naissance, de leur titre ou de leur rang. Tous les citoyens sont également admissibles à tous les emplois civils et militaires ; ils ont tous un droit égal pour concourir en personne ou par leurs représentants à la formation de la loi. En même temps que la loi doit s'appliquer à tous, elle doit assurer à chacun une égale protection, établir une égale répartition des impôts et soumettre les mêmes délits aux mêmes peines.

L'inviolabilité de la propriété s'applique à tous les biens, quelle qu'en soit l'origine. Il n'est pas étonnant que la Constitution ait imposé au Sénat le devoir de s'opposer aux lois attentatoires au droit de propriété, car dans toutes les sociétés civilisées ce droit a été considéré comme primordial. « La race qui triomphe est toujours celle où la famille et la propriété sont le plus fortement organisées » (1). Sous l'Empire d'ailleurs, le droit de propriété n'était guère combattu que par quelques penseurs ou économistes, mais la grande masse y était fortement attachée et le considérait comme un bienfait qui peut éventuellement s'étendre à tous et non pas seulement à un petit nombre « d'accapareurs ». Cependant si respectable que soit le droit de propriété, il est des cas où il doit être restreint dans l'intérêt

1. Renan, *id.*

de tous, pour cause d'utilité publique, par exemple. L'intérêt public, légalement constaté, est une raison suffisante pour priver quelqu'un de sa propriété ; mais cette privation doit être compensée par une juste et préalable indemnité (1). La constitution, bien entendu, n'abroge pas cette disposition. Comme le dit M. Batbie « les dispositions qui restreignent une liberté ne peuvent être considérées comme abrogées par la consécration générale d'un principe : *speciali ner genus non derogatur* » (2).

L'article 26 a donné lieu à une application intéressante sur ce point spécial du respect de la propriété assuré par le Sénat. Le Corps législatif avait voté une loi intitulée « loi relative aux instruments de musique mécanique » dont l'article unique disposait : « la fabrication et la vente des instruments servant à reproduire mécaniquement des airs de musique qui sont du domaine privé ne constituent pas le fait de contrefaçon musicale prévu et puni par la loi du 19 juillet 1793, combinée avec les articles 425 et suivants du Code pénal ». La loi ayant été portée au Sénat, la Commission chargée de l'examiner proposa de s'opposer à sa promulgation. Le rapporteur Méri-mée concluait ainsi en terminant : « Votre commission a été unanime pour voir dans le projet de loi

1. Loi du 3 mai 1841.

2. Batbie. *Traité théorique et pratique de droit administratif et public*, t. II.

une atteinte légère, il est vrai, mais fâcheuse à la propriété et malgré les considérations accessoires qu'on peut invoquer, elle a le regret de se trouver contrainte par les principes de l'article 26 de la constitution de proposer au Sénat de s'opposer à sa promulgation. La discussion eut lieu dans la séance du 8 mai 1866. Les conclusions furent combattues par le procureur général Delangle, par le président Bonjean et par Chaix d'Est-Ange. Négligeant de rechercher la nature et les caractères de la propriété littéraire, Delangle ne s'occupa que très accessoirement de la question, tant discutée au Corps législatif, à savoir si la planchette ou le cylindre est une reproduction ou un mode d'exécution. Il consacra toute son argumentation à examiner cette thèse constitutionnelle : En quel cas le Sénat conservateur de la propriété doit-il intervenir pour lui assurer la protection qui lui est due en repoussant les lois qui porteraient atteinte à son inviolabilité ? Bonjean repoussa le reproche de rétroactivité adressée à la loi et souligna que si le principe de non-rétroactivité est obligatoire pour les tribunaux qui, dans l'application des lois, ne doivent jamais les faire rétroagir sur les droits établis antérieurement, il n'est pas une barrière qui lie et arrête le législateur. « Et qu'on ne se méprenne pas sur ma pensée, ajoute-t-il, je n'entends nullement nier qu'il ne soit juste, sage et politique pour le législateur d'éviter de donner à ses

lois un effet rétractif ; tout ce que je veux dire, c'est que la non-rétroactivité n'est point un principe constitutionnel dont l'oubli puisse à lui seul nous autoriser à faire appel à l'article 26 de la constitution. » Chaix d'Est-Ange insista sur ce point que la loi avait pu, sans violer aucun principe constitutionnel, déclarer que la vente et la fabrication des instruments de musique ne constituaient pas un délit de contrefaçon. Il soutint que même la propriété ordinaire, celle à laquelle personne ne refuse ce titre et ce caractère, pouvait être modifiée, limitée, réglementée par les lois. Le Sénat ne s'opposa pas à la promulgation de la loi, quoique la question de constitutionnalité eût été vivement discutée, mais une assez forte minorité, vingt-cinq voix environ, vota contre.

4° Inamovibilité de la magistrature et défense du territoire. — La protection de l'inamovibilité de la magistrature incombe au Sénat. Il a le devoir de maintenir cette institution qui est nécessaire à l'indépendance des magistrats et qui est la seule garantie d'une bonne et impartiale administration de la justice. Dans nos constitutions modernes, on a considéré comme un véritable progrès la séparation des pouvoirs administratifs et judiciaires, et pour assurer cette séparation il a fallu des garanties d'indépendance qui pussent sauvegarder chacun d'eux contre les empiètements de l'autre. On a été conduit

ainsi, par l'application de la règle de la séparation de ces pouvoirs, à soustraire l'ordre judiciaire à l'influence trop directe du gouvernement et de l'administration, et à sanctionner en sa faveur la règle de l'inamovibilité, parce que celui qui dispose des juges est trop facilement soupçonné de disposer des jugements.

Les lois qui pourraient compromettre la défense du territoire doivent être repoussées par le Sénat. Dans son rapport au Sénat du 8 juin 1857, à l'occasion de la loi concernant un appel de cent mille hommes sur la classe de 1857, le procureur général Dupin s'exprimait en ces termes : « En commençant notre rapport sur la loi qui réglera en 1858 le contingent nécessaire aux départements de la guerre et de la marine, nous avons pensé qu'il importait de fixer nettement la compétence et les devoirs du Sénat. Il s'agit de la loi d'où dépend l'effectif pendant la paix. Le premier objet de cet effectif est de suffire à la défense du territoire contre les attaques les plus inopinées, les plus soudaines et par là les plus dangereuses. La constitution, par son article 26, ne vous donne pas seulement le droit et le devoir de rechercher dans les projets de lois ce qui peut être expressément contraire ou porter simplement atteinte à la Constitution, mais ce qui pourrait compromettre la défense du territoire. Sous ce point de vue militaire, le Sénat doit examiner la loi de recrutement

quant à ses effets actuels et quant à ses effets à venir. Dans une assemblée qui compte avec orgueil au nombre de ses membres tous les maréchaux et tous les amiraux de France, les généraux et les vice-amiraux qui ont signalé leurs exploits, leur expérience et leurs talents, c'est là qu'avec raison le législateur devait placer un tel contrôle ».

II. — *Attributions constitutionnelles actives.* —

a) *Sénatus-consultes destinés à assurer la marche de la constitution.* — De même que le gouvernement complète la loi par décrets réglementaires, de même la Sénat complète la constitution par sénatus-consulte (1). Il en avait été fait un usage fréquent sous le premier Empire. C'est par sénatus-consulte que le Sénat avait rétabli les substitutions graduelles et perpétuelles sous le noms de majorats unis à un titre ; par sénatus-consulte encore, il prit la mesure la plus hardie de son existence. Malgré les sénatus-consultes du 16 thermidor an X et du 28 floréal an XII qui, ratifiés par des plébiscites, reconnaissaient le Tribunal comme l'un des rouages nécessaires du gouvernement, le Sénat anéantit le Tribunal sans consulter la Nation. Sous le second Empire, le Sénat eut fréquemment recours à des sénatus-consultes réglant ce qui était nécessaire à la marche de

1. Constitution, article 27-2°.

la constitution. En novembre 1852, il proposa au peuple français, par un sénatus-consulte, le rétablissement de l'Empire et la nation le sanctionna par huit millions de suffrages. Il devenait indispensable, dans une circonstance aussi solennelle, de proposer le nouveau sénatus-consulte à l'acceptation de la nation. Quelle plus grande dérogation pouvait, en effet, être portée à la proclamation du 2 décembre 1852 ?

Mais à partir de cette époque, les actes du Sénat ne portant pas atteinte aux bases fondamentales posées dans cette proclamation ne furent pas soumis à la sanction du peuple. Le rétablissement de l'Empire amène certaines modifications nécessaires que le Sénat opère seul. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 décide que l'empereur a le droit de faire grâce et d'accorder des amnisties. L'article 3 statue que les traités de commerce ont force de loi pour les modifications de tarifs qui y sont stipulées. L'article 12 prescrit les formes d'après lesquelles le budget des dépenses sera présenté au Corps législatif, et s'explique sur les virements de crédit d'un chapitre à un autre. L'article 14 fixe le traitement des députés au Corps législatif ; le Sénat profite de cette circonstance pour introduire dans l'article 15 une disposition concernant les officiers généraux de l'armée et décide que dans le cas où ils seraient employés activement, ils seront réputés démissionnaires s'ils accep-

tent un siège au Corps législatif. Un sénatus-consulte du 12 décembre 1852 fixe la liste civile de l'empereur et la dotation de la Couronne. Un autre sénatus-consulte du 17 juillet 1859 pose les règles de la régence et fixe à dix-huit ans la majorité de l'empereur.

Le Sénat peut, d'accord avec le chef de l'Etat, modifier la législation sans le concours du Corps législatif ou avec son concours ; mais pour qu'il puisse statuer législativement l'objet, non prévu par la constitution, doit en outre être nécessaire à sa marche.

Le Sénat supplée encore aux lacunes de la constitution en réglant par sénatus-consulte « la constitution des colonies et de l'Algérie » (1). La constitution de 1795 seule, par ses articles 6 et 17, avait placé les colonies sous le même régime constitutionnel que le territoire continental de la France. Les constitutions de 1791 et de l'an VIII ; les chartes de 1814 et de 1830 soumettaient les colonies à des lois particulières. Il en était de même de l'article 109 de la constitution de 1848 qui portait : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières, jusqu'à ce qu'une loi spéciale les place sous le régime de la présente constitution. »

1. Constitution, article 27-1°.

b) *Sénatus-consultes destinés à modifier la constitution.* — *Critique du sénatus-consulte du 18 juillet 1866.* — Enfin les sénatus-consultes modificatifs changent le rôle du Sénat. Son rôle purement passif de gardien du pacte fondamental se transforme en rôle constituant actif. Aux termes de l'article 31 de la constitution, il peut proposer des modifications constitutionnelles et si la proposition est adoptée par le Pouvoir exécutif, il y est statué par un sénatus-consulte ; l'accord du gouvernement et du Sénat est donc nécessaire. Malheureusement la constitution se trouve de la sorte à la merci du gouvernement puisqu'on exclut l'assemblée issue du suffrage universel. Chose curieuse, aucun acte ne devient parfait sans le vote des députés lorsqu'il s'agit de légiférer sur des matières courantes du droit privé ou public et s'il s'agit de ces questions bien plus hautes qui touchent soit à la vie organique des peuples, soit à la transmission et à l'organisation du pouvoir, la décision exclusive appartient à une assemblée qui n'a pour elle ni la force de l'élection, ni le prestige de l'hérédité, mais qui puise son seul titre dans le choix du prince. La puissance législative, elle-même, qui s'exerce au jour le jour et règle les objets les plus modestes, repose dans les représentants de la nation : au contraire, cette autorité redoutable qui s'appelle le pouvoir constituant, réside en une oligarchie artificielle et viagère, composée de ministres hors de charges

et de hauts fonctionnaires récompensés. Toutes les fois qu'un décret nomme un sénateur, il institue par le fait même un constituant à vie ; et le Sénat lui-même n'est autre chose qu'une constituante perpétuelle non élue. C'est un reproche que beaucoup d'auteurs lui adressent, trouvant qu'il offre peu de garantie. A cela les commentateurs officieux répondent que la réunion d'une constituante est un grand mal pour un petit bien et « qu'une constitution étant l'œuvre du temps, suivant les paroles de Napoléon I^{er}, on ne saurait laisser une trop large part aux améliorations ». Dès lors « la constitution actuelle n'a fixé que ce qu'il était impossible de laisser incertain ; elle n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple ». « Le meilleur gouvernement, écrivait Napoléon III, sera celui où tout abus de pouvoir pourra toujours être corrigé ; où sans bouleversement social, sans effusion de sang, on pourra changer et les lois et le chef de l'Etat, car une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » (1). Le pouvoir qu'a le Sénat de modifier la constitution ne saurait être absolu dans tous les cas. Aux termes de l'article 32 de la constitution, si la modification proposée touche à l'une des bases fondamentales votées par le peuple français en 1851, l'accord du gouvernement et du

1. *Œuvres de Napoléon I^{er}*, t. I.

Sénat ne suffit plus, il faut la sanction souveraine du suffrage universel. Ainsi le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, modifiant une des bases fondamentales de la constitution par le rétablissement de l'Empire, a été soumis au peuple français qui l'a ratifié par le plébiscite des 21 et 22 du même mois de novembre ; et il n'a été qu'après ce vote promulgué et déclaré loi d'Etat par le décret du 2 décembre 1852.

C'est au Sénat qu'il appartient de modifier les dispositions du pacte fondamental qui ne répondent plus aux nécessités présentes. Mais il faut que l'assemblée soit éclairée sur l'opportunité des réformes réclamées par l'opinion publique, et qui pourra l'éclairer si ce n'est les citoyens par la voie des pétitions, des meetings, de la presse périodique ou non périodique et enfin par l'intermédiaire de leurs députés, organes des vœux du pays ? « Pour perfectionner la constitution, disait le marquis de Boissy, l'un des sénateurs les plus indépendants, nous ne sommes pas sorciers, il faut qu'on nous indique les perfectionnements désirés. A nous d'examiner s'ils sont raisonnables ou non. Si nous disons à tout le monde « silence », comment entendrons-nous, comment connaissons-nous les vœux du pays ? « Le Sénat néanmoins ne crut pas devoir tenir compte de ces objections, et il vota le sénatus-consulte du 15 juillet 1866. D'après ce sénatus-consulte, toute pétition ayant pour objet une modification ou une interprétation

de la constitution, ne peut avoir aucune publicité préalable et ne peut être lue en séance publique, à moins d'avoir été autorisée par trois bureaux sur cinq, c'est-à-dire la majorité du Sénat. De plus cette pétition, eût-elle la bonne fortune bien rare d'être admise à être rapportée en séance publique, ne peut néanmoins être rendue publique autrement que par le compte rendu officiel de la séance dans laquelle elle aura été rapportée. Enfin toute discussion ailleurs qu'au Sénat est interdite si elle a pour objet la critique ou la modification de la constitution, et cette discussion ne peut être publiée ou reproduite, ni par la presse périodique, ni par des affiches, ni par des écrits non périodiques ayant moins de dix feuilles d'impression.

Sans doute, disait Troplong dans son rapport, il est permis à une critique modérée de soumettre les lois ordinaires au creuset d'un libre examen ; c'est le droit de l'indépendance de l'esprit. Mais quand il s'agit de la loi des lois, quand il s'agit de cet ordre fondamental qui fait que la société existe sous une forme consacrée, la discussion critique de ce qui en est le soutien et la vie est une attaque de plein droit qui vise jusqu'au cœur et qu'on ne saurait admettre. Selon le président du Sénat, le meilleur commentaire du sénatus-consulte était fait par Thiers qui, en 1835, étant ministre de l'Intérieur, s'exprimait de la sorte à la Chambre des Députés : « Demander

qu'on puisse tout discuter, la Constitution et le Prince, c'est demander quoi ? le droit de révolution... Or, dans aucun pays, dans aucun lieu, dans aucun temps, il n'y a eu un peuple assez insensé pour écrire que tous les jours on pourrait travailler au renversement de la Constitution et du Prince. » Au cours de son rapport, Troplong ayant dit que la Constitution ne peut être discutée par aucun pouvoir public autre que le Sénat, par aucun pouvoir public, c'est-à-dire pas plus par le gouvernement que par le Corps législatif, cette opinion ne fut vivement combattue que par le marquis de Boissy mais la majorité s'y associa, ainsi qu'en fait foi le compte rendu de la séance du 15 juillet 1866.

MARQUIS DE BOISSY. — Il est interdit aux députés de dire leur opinion sur certains articles de la Constitution.

PLUSIEURS SÉNATEURS. — Sur tous les articles.

BARON DE CHAPUYS-MONTLAVILLE. — Ils n'ont pas ce droit-là.

MARQUIS DE BOISSY. — Ce n'est pas leur droit ! Permettez, vous voulez le leur enlever.

BARON DE CHAPUYS-MONTLAVILLE et plusieurs autres sénateurs vivement. — Ils ne l'ont jamais eu. Ils ont discuté la Constitution, mais ils n'en avaient pas le droit, c'était une usurpation.

Ainsi donc d'après les sénateurs qui interrompaient le marquis de Boissy, le ministre d'Etat com-

mettait une usurpation quand il disait au Corps législatif : « Que l'on me fasse toutes les questions qu'on voudra au sujet de la constitution, je suis prêt à répondre ». Et les députés qui répondaient à son appel commettaient une usurpation. Et lorsque le *Moniteur* du 11 janvier 1856 reprochait au Sénat de s'être laissé entraîner à faire ce que font toujours les pouvoirs nouveaux, c'est-à-dire à emprunter, dans la pratique de la constitution nouvelle, quelque chose aux pouvoirs qu'ils ont remplacé, lorsqu'enfin il lui posait cette question au moins indiscreète : Le Sénat a-t-il bien compris lui-même toute l'importance de sa haute mission ? l'organe officiel du gouvernement ne commettait-il pas aussi une usurpation en interprétant à l'usage du Sénat une constitution que le Sénat a seul le droit d'interpréter ? En réalité, le vote du sénatus-consulte du 18 juillet 1866 fut une faute. Si, comme le disait Rouher dans son exposé des motifs, « le gouvernement croit bon que le Sénat se maintienne en communication avec l'opinion publique, en laissant parvenir jusqu'à lui l'expression des convictions et des vœux de chaque citoyen », à quoi bon édicter d'une façon aussi rigoureuse, « certaines garanties propres à éviter au Sénat l'obligation d'accepter une publicité et des discussions sans but sérieux » ? Il suffisait de mettre en dehors et au-dessus de toute discussion les bases fondamentales votées par le peuple français en 1851 et 1852.

Le Sénat n'outrepassait-il pas son droit en interdisant au Corps législatif une discussion qu'il n'avait aucun moyen de l'empêcher d'aborder ? Une semblable prescription était forcément dénuée de sanction puisque les discours tenus au sein de chacune des deux Chambres ne pouvait donner lieu à aucune action. De plus, quand il déclarait que toute infraction par la voie de presse aux prescriptions du sénatus-consulte de 1866 serait punie d'une amende de 500 à 10.000 francs, n'avait-il pas légiféré et par conséquent empiété sur le domaine du Corps législatif, seul pouvoir public qui ait le droit de voter les lois ? Le rapport du projet de sénatus-consulte invoquait un précédent ; il rappelait qu'après avoir fait du dépôt préalable d'un serment par écrit la condition de toute candidature à la députation, le sénatus-consulte du 17 février 1858 avait établi une pénalité comme sanction de ses prescriptions. Cependant suffisait-il pour établir le droit du Sénat de rappeler, après Troplong, la disposition du sénatus-consulte du 17 février 1858 ? Si le Sénat avait vraiment empiété une première fois sur le domaine du Corps législatif, ce premier empiètement ne pouvait être en aucune façon la justification de nouveaux empiètements de même nature. Une jurisprudence ne saurait être une série d'usurpations successives. Sans doute aucune opposition ne fut faite à l'application de la disposition du sénatus-consulte de 1858,

mais quoi d'étonnant puisque constitutionnellement nul pouvoir n'avait ni le droit, ni la faculté de faire opposition même en cas d'usurpation du Sénat? Tropolong s'efforçait de prouver par le simple raisonnement qu'une assemblée chargée même uniquement d'un rôle conservateur a compétence pour faire la loi et prononcer une peine. « D'abord, disait-il, un sénatus-consulte est une loi dans le sens le plus large ; il est une loi d'un ordre particulier et supérieur.

Il ordonne, il défend, il permet, il établit les engagements communs à toute la nation et il entre par là dans la définition que le célèbre jurisconsulte Papinien donne de la loi : « Lex est communis republicæ sponsio. » Ce n'est pas tout, le Sénat est, en union avec l'Empereur, un pouvoir souverain. Or la souveraineté d'un pouvoir a pour corollaire la faculté de donner la sanction à ce qu'il prescrit. Sans sanction ce pouvoir ne serait pas souverain. Il ordonnerait sans être obéi et parlerait sans être écouté. Il descendrait à l'état subordonné. Le Sénat peut donc établir des peines comme sanction de ses prescriptions. Il le peut, disons-nous, d'abord parce que ces peines ne sont que l'accessoire d'une disposition principale qui est exclusivement de sa compétence et à laquelle il faut assurer l'obéissance ; ensuite parce que le sénatus-consulte est une loi véritable et que l'une des vertus de la loi, c'est de punir. *Legis virtus hæc est punire.* On peut se deman-

der si Troplong s'était bien rendu compte de la confusion faite par lui seul et non par la constitution entre les sénatus-consultes posant des principes et les lois édictant des peines contre les infractions à ces principes. Aucune peine ne doit être prononcée sans loi et c'est le Corps législatif qui, selon la constitution de l'Empire, peut seul voter les lois. « Pas une ligne de la législation ne peut être changée sans l'assentiment du Corps législatif, déclarait le ministre d'Etat (1). » En revendiquant pour le Sénat le droit de faire des lois, Troplong s'inspirait sans doute d'un autre sénat votant le contingent, votant les impôts, alors que la constitution réservait aussi au Corps législatif le droit exclusif de voter les lois. Cette assemblée en effet, « vu l'urgence des circonstances » avait, en 1805, cru pouvoir suppléer le Corps législatif en votant le contingent à sa place. Ce précédent fut invoqué en 1806 et 1807 et finalement jusqu'à la chute de l'Empire ce fut le Sénat qui vota le contingent et l'impôt. Mais en agissant de la sorte, il commettait une usurpation dont le Corps législatif se rendait complice par son silence. Sous le second Empire au contraire, le Corps législatif, quoique fort déférent vis-à-vis du Gouvernement, n'aurait pu supporter, sans s'émouvoir, ce que les empiétements du Sénat auraient eu de trop excessif.

1. Corps législatif, séance du 19 mars 1866.

c) *Annulation des actes inconstitutionnels.* — Le Sénat, constitué gardien du pacte fondamental qu'il peut interpréter et même modifier sous certaines réserves, est de plus investi du droit d'annuler tous les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels, soit par le Gouvernement, soit par les pétitions des citoyens (1). Ce pouvoir important, conçu dans les termes les plus clairs et les plus absolus, paraît au premier abord ne comporter d'autres limites que celles qu'il plaira à la sagesse du Sénat de lui imposer ; car quel acte émané d'une autorité quelconque, ne peut être considéré comme se rattachant de près ou de loin à la constitution et comme susceptible par conséquent d'y porter une atteinte, soit directe et explicite, soit indirecte et implicite par voie d'interprétation ? Le Gouvernement et les citoyens, c'est-à-dire tout le monde, peut appeler l'attention du Sénat sur la prétendue inconstitutionnalité ; et ce recours extraordinaire demeure constamment ouvert, puisque aucun délai n'est fixé pour son exercice. Cependant et malgré la généralité du mot *actes*, employé dans l'article 29, il ne semble pas possible de l'appliquer indistinctement à tous les actes, sans blesser la maxime, *non bis in idem*, sans troubler l'harmonie des pouvoirs constitutionnels ou sans intervertir l'ordre des juridictions. Ainsi les sénatus-consultes émanés

1. Constitution, art. 29.

du Sénat lui-même ne sauraient lui être soumis une seconde fois pour en apprécier la constitutionnalité ; de même les lois à la promulgation desquelles le Sénat aura déclaré ne pas s'opposer après discussion de la question constitutionnelle. Il y a également plusieurs hypothèses dans lesquelles le Sénat ne pourrait connaître de l'annulation des actes judiciaires, jugements et arrêts, sans empiéter sur les attributions du ministre de la Justice, du procureur général près la Cour de Cassation et de cette Cour elle-même qui se trouverait saisie par la dénonciation de ce magistrat. Ainsi ne pourront être déférés au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité les actes judiciaires par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs en matière civile, lorsque, en vertu de l'article 80 de la loi du 27 ventôse an VIII, ces actes auront été dénoncés sur l'exhibition d'un ordre formel du ministre de la Justice par le procureur général près la Cour de Cassation à la Chambre des requêtes, dans l'intérêt de la loi.

Il en sera de même pour les jugements et arrêts par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs, aussi en matière civile, lorsqu'en vertu de l'article 88 de la loi du 27 ventôse an VIII, le procureur général près la Cour de cassation dénoncera de son propre mouvement et sans ordre du ministre de la Justice les jugements et arrêts à la Chambre civile dans l'intérêt de la loi. Il en sera de même

encore pour les actes judiciaires par lesquels les juges auraient excédé leurs pouvoirs en matière criminelle, lorsqu'en vertu de l'article 441 du Code d'instruction criminelle, sur l'exhibition d'un ordre formel du ministre de la Justice, ces actes seront dénoncés par le procureur général près la Cour de Cassation à la Chambre criminelle dans l'intérêt de la loi. Il en sera de même également pour les jugements et arrêts par lesquels les juges auraient excédé leur pouvoirs, aussi en matière criminelle lorsqu'en vertu de l'article 442 du Code d'instruction criminelle, le procureur général près la Cour de Cassation dénoncera d'office à la Chambre criminelle ces jugements et arrêts dans l'intérêt de la loi. Il semble même que dans ces différents cas, si cette dénonciation n'avait pas encore eu lieu, il conviendrait de surseoir pendant un délai après lequel à défaut de dénonciation par le procureur général le Sénat statuerait.

Un incident fit surgir dans le sein du Sénat une discussion très grave sur l'interprétation à donner à l'article 29. Une dame Aubert de Berlaër avait attaqué comme inconstitutionnel devant le Sénat un décret rendu au contentieux, le 27 mars 1856, en matière de déclaration de domanialité. Le rapporteur de la Commission au Sénat soutint que les jugements des tribunaux passés en force de chose jugée sont inattaquables. Le corps judiciaire, disait-il,

forme un des pouvoirs de l'Etat. Ce pouvoir est indépendant par sa nature : l'intérêt de la société exige impérieusement que les décisions qui en émanent ne puissent, sous aucun prétexte, être revisées par un corps politique. Elles ne peuvent donc pas tomber sous l'application de l'article 29 de la Constitution de 1852 ; il suffit pour s'en convaincre de comparer les dispositions des constitutions du premier Empire et celles de la constitution actuelle. Le rapporteur faisait ainsi allusion à ce fait que d'après le sénatus-consulte de l'an X, le Sénat avait le droit d'annuler les jugements des tribunaux lorsqu'ils sont attentatoires à la sûreté de l'Etat. En terminant il concluait que « si les jugements des tribunaux sont inattaquables et ne peuvent être déférés au Sénat, il en doit être de même des décrets rendus au contentieux, car ces décrets sont de véritables décisions judiciaires assimilables en tout aux jugements des tribunaux ». Les commissaires du gouvernement se rangèrent à cette doctrine et la soutinrent avec beaucoup d'énergie. Elle fut par contre combattue par un sénateur, le baron de Crouseilles : « En présence, dit-il, d'un texte aussi absolu, aussi formel, une disposition constitutionnelle, comment poser une limite, une restriction arbitraire à un principe solennel promulgué en termes si clairs ? Si quelque jour (certes contre toute attente) on signalait dans un arrêt de la Cour de cassation elle-même

une erreur matérielle, une inconstitutionnalité flagrante, funeste peut-être à l'Etat, que faire ?... Faudrait-il courber la tête, se résigner et déclarer que pour ce cas (qui ne se produira sans doute pas mais qu'il faut prévoir) le Sénat ne peut user de la faculté de préservation que lui donne l'article 29 ? » La demande de la dame de Berlaër ne présentait au fond aucune cause d'inconstitutionnalité. Il fut donc convenu que la décision portant que le Sénat maintenait le décret du 27 mars 1856 ne tirerait dans aucun cas à conséquence pour l'avenir et que toutes les opinions demeureraient réservées sur la question. S'il se présente jamais une nouvelle occasion de discuter l'application de l'article 29 de la constitution aux décisions judiciaires, disait le rapporteur, chacun sur la question préalable pourra parler dans la plénitude de son droit.

Le recours au Sénat pour cause d'inconstitutionnalité est admissible contre tous les actes à l'égard desquels aucune autre voie n'est ouverte par la loi pour les attaquer comme inconstitutionnels, depuis les simples rapports des gardes-champêtres et les arrêts municipaux jusques et y compris les décrets ; car l'auteur de la constitution devait pouvoir être ramené à son exécution s'il lui arrivait de s'en écarter. Vainement prétendait-on, à ce sujet, distinguer entre les décrets rendus sur le rapport des ministres et ceux rendus après avoir entendu le Conseil d'Etat

au contentieux. Sans doute, ces derniers constituent des décisions judiciaires, en matière administrative, mais à la différence des jugements et arrêts dont il vient d'être parlé plus haut, ils ne peuvent être dénoncés à la Cour suprême, et le pouvoir accordé au Sénat de poursuivre et de déclarer l'inconstitutionnalité partout où elle se trouve, doit aussi bien s'appliquer à ces sentences émanées du Conseil d'Etat qu'à celles rendues en dernier ressort par les Conseils de préfecture. Si l'on examine maintenant quelles seront les conséquences de l'annulation des actes prononcée par le Sénat, il faut observer qu'elle ne fera pas revivre les droits que les parties intéressées auraient eu le tort de laisser éteindre faute d'avoir attaqué ces actes par les voies ordinaires et dans les délais légaux. La haute juridiction déférée au Sénat par le présent article 29 est d'une nature essentiellement politique et gouvernementale, qui ne comporte ni instance, ni partie ; elle doit être uniquement exercée dans l'intérêt de l'ordre public et en dehors de l'intérêt privé se rattachant à l'acte dénoncé dont l'annulation doit être prononcée sans préjudice au fond du droit des parties intéressées.

Telles sont les attributions constitutionnelles du Sénat. On peut dire qu'il détient la plus grande part du pouvoir constituant et qu'il ne laisse au peuple qu'une part très amoindrie. Sans doute c'est le peuple qui a le rôle le plus important, lorsqu'il s'agit

des modifications à apporter aux bases fondamentales indiquées dans la proclamation du 2 décembre 1851, mais il ne faut pas s'exagérer la valeur de ce droit et bien que ces bases soient nettement définies, il est possible pourtant d'apporter des changements qui peuvent sinon en violer ouvertement les principes, du moins en altérer l'esprit.

III. — *Attributions essentiellement législatives.* --

a) *Lois d'un grand intérêt national.* — Sans parler de son veto constitutionnel qui, par une extension abusive, pourra dégénérer en veto législatif, le Sénat a quelques droits proprement législatifs comme l'indique l'article 4 de la constitution qui est ainsi conçue : « La puissance législative s'exerce collectivement par le président de la République, le Sénat et le Corps législatif ». Si l'on s'en tient à la lettre de cet article, il semble que le pouvoir législatif soit partagé entre le chef de l'Etat et les deux Chambres, de la même façon que sous les Chartes de 1814 et de 1830 (art. 14 et 15) ; il n'en est rien cependant et les attributions législatives du Sénat ne sont pas comparables à celles de la Chambre des Pairs.

La plus importante des attributions législatives qui appartienne au Sénat est l'initiative des lois. Cette initiative, moins complète que celle qui appartient à l'empereur, est doublement limitée : dans son étendue et dans son objet que détermine ainsi l'article

30 de la constitution. Le Sénat peut, dans un rapport au président de la République, poser les bases des projets de lois d'un grand intérêt national. Sous la constitution de l'an VIII, d'après l'article 29, « le Tribunal exprimait ses vœux sur les lois faites et à faire, sur les abus à corriger, sur les améliorations à entreprendre dans toutes les parties de l'administration publique sans qu'aucune autorité constituée fût obligée d'y donner suite par une délibération ».

La mission confiée au Sénat de 1852 est moins étendue ; mais les projets de loi d'un grand intérêt national dont il pose les bases dans un rapport à l'empereur ne constituent aussi que de simples vœux auxquels le Pouvoir exécutif est libre de ne donner aucune suite. Du reste, si les projets de lois même d'un grand intérêt national, proposés par le Sénat et approuvés par l'empereur ne touchent ni à la constitution de la France continentale, ni à celle des colonies et ne rentrent par conséquent dans aucun des cas prévus par les articles 27 et 31, il ne peut y être statué par un sénatus-consulte, mais ils doivent être soumis au Corps législatif, discutés et votés comme les lois ordinaires. Le Sénat ne devait guère user de son droit d'initiative. Latour-Dumoulin, dans ses *Lettres sur la constitution*, constate l'absence presque complète de projets dus à l'initiative sénatoriale. « A l'exception d'un rapport concernant les enfants

trouvés, auquel il n'a pas été donné suite, et du Code rural dont le premier livre a été seul achevé, aucun des projets de lois d'un grand intérêt national qui sont pour le Sénat un monopole n'a été élaboré par lui. » Rien de surprenant à cela d'ailleurs. Les sénateurs se trouvent dans une sphère trop élevée pour apercevoir les progrès et les améliorations que désire le pays. L'ascendant de leur situation les rend les arbitres et les organes de nombreux intérêts privés, mais en même temps les met à l'abri des renseignements trop véridiques qui pourraient les éclairer sur les besoins du pays et l'état réel de l'opinion publique. Comment dès lors formuleraient-ils en projets de lois l'expression de vœux qu'ils ne connaissent pas et ne peuvent pas connaître ?

b) *Lois urgentes en cas de dissolution du Corps législatif.* — Le Sénat a encore d'autres attributions législatives qui, en temps normal sont dévolues au Corps législatif : c'est le droit budgétaire, le droit de prendre des mesures urgentes, de voter le budget et les impôts que lui confrère la constitution dans le cas de dissolution du Corps législatif. Le Sénat du premier Empire nommant sur des listes d'éligibilité, le Corps législatif avait le droit corrélatif de le dissoudre ; la dissolution par le Sénat n'avait donc plus maintenant de raison d'être. C'est à défaut du droit de dissolution que le droit de prendre des mesures urgentes lui fut donné pour le cas où le Corps légis-

latif dissous aurait refusé le budget. L'article 33 qui le lui donne s'inspire de l'article 34 de l'acte additionnel de 1815 d'après lequel « dans le cas de dissolution de la Chambre des représentants, les impositions votées dans la session précédente sont continuées jusqu'à la nouvelle réunion de la Chambre ». Quoi qu'en aient dit quelques publicistes, les prérogatives du Corps législatif ne subissent pas d'atteintes graves, puisque en cas de dissolution une nouvelle convocation doit avoir lieu dans le délai de six mois. De plus, si pour les mesures urgentes, les sénatus-consultes tiennent lieu de loi durant la dissolution, ces pouvoirs législatifs délégués au Sénat sont nécessairement limités par leur caractère provisoire et le Sénat ne peut prendre d'autres mesures que des mesures d'une urgence assez évidente pour que le défaut entravât la vie nationale dans l'intervalle des deux législatures.

IV. — *Attributions ordinairement conférées à l'Assemblée législative.* — a) *Mise en accusation des ministres.* — Outre ses droits essentiellement législatifs, le Sénat en a d'autres de nature différente qui sont le plus généralement conférés à l'Assemblée législative. Ces droits sont au nombre de trois : les ministres ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat (art. 13) ; le Sénat est maître sans qu'aucune condition soit exigée, de maintenir ou de lever

l'état de siège, déclaré provisoirement par le chef de l'Etat (art. 12) ; enfin le droit de pétition ne s'exerce qu'auprès du Sénat.

La constitution de 1852 a donné au Sénat le droit conféré auparavant à la Chambre élective et le sénatus-consulte du 4 juin 1858 décida que les ministres mis en accusation par le Sénat seraient jugés par la Haute-Cour de justice convoquée à cet effet par un décret impérial. Ordinairement, la raison pour laquelle une Chambre haute ne peut mettre en accusation les ministres est tout simplement qu'elle a à les juger en qualité de Haute-Cour de justice, et qu'elle ne saurait être tout ensemble juge et partie. Il n'en est pas de même dans le cas actuel, puisqu'il existe une Haute-Cour différente du Sénat, constituée de toutes pièces en dehors de lui. La constitution de l'an VIII énumérait dans l'article 72 plusieurs circonstances donnant lieu à la responsabilité ministérielle et la charte de 1814 (art. 56), la limitait aux faits de trahison et de concussion. La constitution de 1852 comme celle de 1848, n'ayant déterminé aucun cas spécial de responsabilité, les ministres restent à cet égard placés sous l'empire du droit commun. La mise en accusation des ministres est pour le Sénat un moyen tout à fait exceptionnel de faire respecter les droits garantis par la constitution. Ce moyen d'assurer la responsabilité personnelle et réelle des ministres est essentiellement d'origine

anglaise ; il était connu autrefois en Angleterre sous le nom d'*impeachment*.

Aucune accusation pénale ne fut portée contre les ministres pendant toute la durée du second Empire ; il ne pouvait d'ailleurs guère en être autrement. En consacrant l'application pure et simple du droit commun aux ministres, on ne pouvait faire de leur responsabilité une réalité. C'était, on peut le croire, en toute connaissance de cause et sachant combien était insuffisant ce système si séduisant en apparence que le rapporteur du sénatus-consulte du 4 juin 1858, Barthe, s'exprimait en ces termes : « Les prévisions des lois pénales contre les simples citoyens sont communes aux ministres ; d'autres dispositions punissent les crimes et les délits que les fonctionnaires peuvent commettre contre les libertés des citoyens et contre la propriété par la perception d'impôts illégaux ainsi que le criminel usage qui pourrait être fait par eux de leurs fonctions dans un intérêt personnel. Les lois ne laissent donc rien de coupable sans répression. On peut ajouter que la peine s'aggrave souvent selon l'élévation du fonctionnaire. » Ce sophisme n'était pas nouveau et le député Devaux en avait déjà fait justice lorsqu'il avait présenté en 1832 une proposition relative à la responsabilité ministérielle. Les crimes ministériels, aux termes de cette proposition, étaient ramenés à deux : trahison et concussion ; et cette disposition était ainsi justifiée

par son auteur : « Le Code pénal de 1810, crée pour la conservation d'un pouvoir sans limites réelles et pour la sûreté d'un empire qui se jouait des formes représentatives en les simulant, n'avait pas donné aux crimes politiques de concussion et de trahison les dispositions qu'exige la réalité du gouvernement représentatif. » Il faut donc définir ces crimes politiques, et quand on se dispense de le faire sous prétexte d'assurer dans une plus large mesure l'application du principe d'égalité, en réalité on rend illusoire la répression des délits ministériels. Lorsqu'on veut réglementer sérieusement et non pas seulement pour la forme, la responsabilité des ministres, il faut reconnaître que les crimes ou délits dont ils se rendraient coupables ont un tout autre caractère que ceux des autres fonctionnaires, parce que les ministres ont une mission propre, une sphère d'action particulière.

Il faut reconnaître, par conséquent, que le Code pénal qui prévoit d'une façon générale les infractions des fonctionnaires sans même organiser à leur égard un système de répression complet, est insuffisant à l'égard des ministres. Mais, dit-on, si le Code pénal est insuffisant, la loi spéciale qui le complètera ne le sera pas moins. Vouloir définir les crimes ministériels, selon Rossi, c'est tenter l'impossible parce qu'ils ont pour caractère essentiel « de constituer des faits complexes, constructifs, résultant

d'une réunion de tendances, d'actes dont chacun pris isolément ne signifie rien et nécessite l'appréciation de la vie ministérielle dans son ensemble » (1). Tout au plus les partisans de ce système accordent-ils qu'on puisse déclarer les ministres responsables d'une façon générale en cas de trahison et de concussion. Il faut laisser, disent-ils, à la responsabilité ministérielle, le caractère indéfini qui en fait la force. Cette solution doit être condamnée comme toutes celles qui, à des degrés divers, tendent à donner à la Chambre qui accuse et à la juridiction de jugement un pouvoir discrétionnaire à l'effet de caractériser le délit et de déterminer la peine. Un des principes essentiels du droit criminel exige que nul ne soit puni si ce n'est dans les cas définis et prévus à l'avance par la loi. Pour écarter l'application de ce principe à l'égard des ministres, on invoque en vain le caractère politique de leur responsabilité. Commettre un délit pour un ministre comme pour tout autre, doit entraîner la pénalité attachée à un fait déterminé. Le jugement n'est qu'une vérification de fait, la recherche de savoir si l'acte incriminé a le caractère exigé par la loi pour qu'il soit punissable. Hors de là, il n'y a pas de jugement. On prétend, il est vrai, que la garantie résultant d'une loi organique détaillée n'est pas

1. Rossi.

sérieuse, parce que les définitions ne sont pas de nature à arrêter les accusations portées par la passion politique. Historiquement, cette assertion n'est malheureusement pas dénuée de tout fondement. Est-il besoin de rappeler les accusations fantaisistes portées contre des ministres sous les différents régimes qui n'avaient pas pris soin de définir les crimes ministériels ? Tous ces accusations dont le vague calculé dissimule mal la faiblesse (1) ne se seraient sans doute pas produites s'il avait existé une loi définissant les cas de responsabilité ministérielle.

On a souvent soutenu que la Chambre haute constituait la juridiction rationnelle en ce qui concerne les ministres. « Il est un point que nous tenons d'avance pour accordé, dit le duc de Broglie (2) ; il est un principe qui ne fait pas question. Sous une monarchie représentative, la Chambre haute de quelque nom qu'on la désigne, doit être en matière d'Etat, la Haute Cour de justice criminelle. » Prévost-Paradol, Dufaure, étaient également partisans de ce système consacré du reste par de nombreuses constitutions. Sans parler de l'Angleterre où il a été pratiqué de tout temps, de nombreux pays en Europe et en Amérique l'admettaient

1. Lair. *Des Hautes Cours politiques*, p. 422.

2. Duc de Broglie. *Vues sur le gouvernement de la France*, p. 322 et suiv.

et l'admettent même encore aujourd'hui. Cependant la juridiction de la Chambre haute est loin de présenter les garanties désirables. Elle n'a pour elle, comme le dit M. Lair, ni la raison, ni l'histoire, ni la pratique la plus récente des peuples libres. L'Empereur eut donc raison de ne pas vouloir que le Sénat fut transformé comme la Chambre des Pairs en haute Cour de justice. Si, en effet, la Chambre haute offre les conditions de compétence politique désirables, l'impartialité et dans certains cas l'indépendance lui font totalement défaut. La Chambre haute est presque toujours en cause dans les procès intentés aux ministres. Suivant les circonstances, les ministres accusés rencontreront dans ce corps des adversaires acharnés décidés d'avance à condamner leurs actes ou une majorité prête à sympathiser avec eux, à leur pardonner tous leurs écarts en les considérant même comme des vertus politiques. « Dès que la politique pénètre dans l'enceinte des tribunaux, a dit Guizot, peu importent la main et l'intention qui lui en font franchir le seuil, il faut que la justice s'enfuit. Entre la politique et la justice, toute intelligence est corruptrice, tout contact est pestilentiel. » L'esprit de parti chez les juges amène les violences des accusés, l'outrage et les menaces de leurs partisans et l'on se trouve dans cette triste alternative de reconnaître que la justice est impuis-

sante ou de recourir aux moyens extrêmes pour assurer son triomphe.

L'histoire, nous l'avons dit, est loin d'être favorable à la juridiction parlementaire. On invoque souvent l'exemple de l'Angleterre ; les résultats qu'elle a donnés dans ce pays n'ont pourtant pas été toujours satisfaisants. La responsabilité ministérielle établie de très bonne heure devant la Chambre des lords n'a empêché ni l'arbitraire, ni les violences, ni le déchaînement des plus détestables passions (1). Quand bien même il en aurait été autrement, l'objection n'aurait pas grande valeur. Non seulement, en effet, la dignité des lords est héréditaire, non seulement ils puisent dans leur situation sociale et pécuniaire une indépendance complète, mais il ne faut pas oublier que la Chambre des Lords n'a pas des attributions exclusivement politiques ; elle fait aussi partie de la hiérarchie judiciaire. Il est naturel que le jugement des fonctionnaires supérieurs lui soit aussi déféré. Mais s'il est un précédent qui semble au premier abord donner raison aux partisans de la Chambre haute comme juridiction compétente à l'égard des ministres, c'est assurément celui de la Cour des Pairs française. Appelée à exercer sa justice dans des circonstances graves, parfois redoutables, en face de l'émeute grondant à ses portes, elle fit preuve de

1. Lair, p. 326.

modération et de fermeté. Et cependant ces juges, dont on a dit qu'ils étaient supérieurs aux institutions qu'ils mettaient en œuvre, ces juges ont eu leurs défaillances et n'ont pas pu s'affranchir toujours des passions politiques. On sait dans quelles tristes conditions fut jugé et condamné le maréchal Ney. Traduit devant un conseil de guerre qui s'était déclaré incompetent, renvoyé par ordonnance royale devant la Cour, il succomba sans avoir pu présenter librement sa défense. Dans le procès des ministres de Charles X, la Cour des Pairs ne fut pas non plus exempte de tout reproche. Etant donné les qualités éminentes des juges, on peut conclure que l'institution était défectueuse et qu'il sera toujours dangereux d'ériger des assemblées en tribunaux politiques. Comme le disait avec raison l'empereur « la défaveur atteint toujours les corps politiques lorsque le sanctuaire des législateurs devient un tribunal criminel. L'impartialité du juge est mise en doute et il perd son prestige devant l'opinion publique qui va jusqu'à l'accuser d'être l'instrument de la passion et de la haine ».

b) *Etat de siège*. — Le Sénat a le droit de maintenir ou de lever l'état de siège déclaré provisoirement par l'empereur (1). Dans leur sens propre et naturel, les mots d'*état de siège* désignent la situation

1. Constitution, article 12.

d'une place assiégée ou investie par une armée ennemie ou directement menacée par elle. Ce n'est que peu à peu que les dangers sociaux causés par des troubles intérieurs ont été assimilés aux dangers d'une invasion étrangère, et que la défense d'un système de gouvernement a été mis sur le même rang que la défense du territoire. Sans discuter la légitimité de ce qu'on pourrait appeler l'état de siège civil, il convient d'observer que de toutes les mesures d'exception, c'est incontestablement la plus rigoureuse. L'exception légale est toujours fâcheuse ; sans nier la réalité de certaines situations exceptionnelles qui appellent des moyens exceptionnels, on ne peut s'empêcher de trouver dangereux que la loi consacre l'exception et confère pour ainsi dire la faculté de la créer, cette faculté dût-elle incomber à une assemblée issue du suffrage universel. Quand il y a guerre à outrance, que ce soit la guerre étrangère ou la guerre intestine, on se trouve dans un état violent et essentiellement réfractaire à la légalité, qui peut produire sans créer de précédents les conséquences les plus extrêmes. Mais une loi qui prévoit et règle d'avance ces conséquences extrêmes et les fait dépendre d'une simple déclaration est, toute abstraction faite de la modération possible dans l'exécution, une loi périlleuse pour la liberté. On ne saurait mieux faire dans tous les cas que de rappeler, sur l'exercice de la force publique ce principe for-

mulé dans la Déclaration des Droits de l'Homme (art. 12). « Cette force est instituée pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée. » Quoi qu'il en soit, tous les gouvernements ont cru devoir recourir aux moyens de répression que l'état de siège autorise. La Constitution de l'an VIII (art. 92) accordait au gouvernement, dans le cas de révolte à main armée, ou de troubles menaçant la sûreté de l'Etat, le droit de suspendre provisoirement la constitution, le Corps législatif étant en vacances, pourvu que ce corps fût convoqué dans le plus bref délai par l'arrêté même de suspension ; et le sénatus-consulte du 10 thermidor an X (art. 55) autorisait le Sénat à déclarer quand les circonstances l'exigeaient, des départements hors la constitution. La Constitution de 1848 (art. 106) voulut qu'une loi déterminât les cas dans lesquels l'état de siège pourrait être déclaré et réglât les effets de cette mesure : c'est dans ce but que fut rendue la loi du 9 août 1849. Après la promulgation de la Constitution de 1852, aucune loi nouvelle n'étant intervenue à ce sujet, l'état de siège continua à être régi par la loi de 1849, sauf les modifications résultant de l'article 12 de la constitution. La rédaction de la loi de 1849 souleva de vives critiques et elle devait justifier malheureusement les craintes qu'exprimait le grand jurisconsulte Valette : « Je crois que nous sommes sur une

pente très rapide, et que nous ne nous défendons pas assez du souvenir des calamités récentes. Il faut songer à l'avenir non seulement au point de vue des délits qu'on veut réprimer, mais au point de vue des délits dont on peut être accusé. Je vous prie de remarquer que vous mettez entre les mains du gouvernement et des assemblées futures une arme dont on pourra abuser contre les écrivains de tous les partis. »

Une pareille loi, apportant un bouleversement si profond dans les institutions du pays, devait être d'une application difficile ; de plus, elle était bien faite pour faire redouter des entreprises anticonstitutionnelles. Le Sénat semblait donc l'autorité la plus propre à exercer ce redoutable pouvoir de maintenir ou de lever l'état de siège. Cette haute assemblée à qui était confiée la protection des libertés publiques ne les restreindrait, croyait-on, qu'en cas d'urgence évidente.

c) *Pétitions.* — Le Sénat avait enfin à connaître des pétitions adressées par les citoyens. Aucune pétition ne peut être adressée au Corps législatif. Sous les régimes précédents, alors que la Chambre des Députés était saisie des pétitions, les discussions qu'elles provoquaient étaient souvent orageuses et engendraient une vive agitation ; l'Empire préféra donc confier au Sénat le soin de les examiner. En outre, le droit exclusif de recevoir et d'examiner les

pétitions donne au Sénat une importance considérable. Ce droit sagement réglé est une garantie pour les citoyens, et un moyen sérieux d'influence pour le Sénat qui peut opposer un frein salutaire contre les abus de pouvoir que le gouvernement et ses agents sont entraînés à commettre. Une pétition au Sénat est en effet une voie d'interpellation ouverte à tous les intérêts qui se croient lésés et si pendant les premières années du régime impérial, alors que les séances du Luxembourg se tenaient à huis clos, on pouvait éprouver quelques doutes sur le sort des pétitions, il n'en était plus de même depuis que la publication des débats donnait au pays l'occasion de contrôler l'usage que le Sénat faisait de cette attribution en même temps qu'elle inspirait au Sénat lui-même le désir plus vif de prouver l'indépendance et l'impartialité de ses avis sur les réclamations qui lui étaient adressées par les plus obscurs citoyens.

Le droit de pétition était alors un droit plus important qu'aujourd'hui, puisque sous l'Empire ni la liberté de la presse, ni la liberté de réunion n'existaient véritablement. Chaque année il y avait abondance de pétitions sur les sujets les plus variés, mais le fond restait le même. Ce sont des solliciteurs qui réclament un bureau de tabac, des plaideurs demandant la revision du procès qui les a condamnés, d'anciens militaires implorant l'augmentation de leur retraite. Tout ce petit monde de pétitionnaires inté-

ressés et le plus souvent déraisonnables, avait les yeux tournés vers la Chambre haute, et c'était pour eux une satisfaction relative de voir venir une réponse où la fin de non-recevoir habituelle était enveloppée dans des formes courtoises.

Chaque mois les bureaux du Sénat nomment des commissions chargées d'examiner les pétitions qui ont été adressées à l'Assemblée et de faire des rapports sur elles. Le rapport est sommaire quand la réclamation a peu d'importance ; il est au contraire détaillé et parfois remarquable lorsque la question soulevée mérite l'attention et touche à de grands intérêts. Il en est surtout ainsi lorsqu'un membre de la Chambre élue usant à titre individuel de ses droits de citoyens s'adresse à la Chambre haute. Mais la bienveillance particulière, les tendresses de cœur sont au Sénat pour les pétitions inspirées par l'intérêt religieux ou dictées par l'esprit aristocratique : qu'il s'agisse du maintien du pouvoir temporel dans son intégrité ou d'une consécration légale à donner, comme sous l'ancien régime, aux titres de noblesse, la Chambre haute témoigne de sa vive sympathie. Les rapports sont lus en séance générale tous les huit jours ; le Sénat est appelé à se prononcer sur les conclusions qui lui sont proposées par les rapporteurs et le vote porte sur l'ordre du jour pur et simple, le dépôt au bureau des renseignements ou le renvoi au ministre compétent.

La crainte de voir le Sénat passer son temps à discuter ou du moins à examiner sérieusement des pétitions inconvenantes ou ridicules et pouvant se reproduire dix fois après avoir été rejetées par l'assemblée fit adopter la proposition suivante : « La question préalable peut être proposée soit par la commission, soit par un membre du Sénat » (1). D'autre part, on s'était plaint fréquemment, sous les gouvernements antérieurs à l'Empire, notamment à la Chambre des Députés, que les pétitions envoyées par les Chambres aux ministres étaient enterrées dans les cartons et frappées complètement d'oubli. Les députés demandaient que les ministres fussent obligés de rendre compte aux Chambres de la suite donnée aux pétitions qu'elles leur avaient envoyées ; cette réclamation n'avait jamais été suivie d'effets. Le gouvernement impérial soucieux de montrer que ce droit de pétition n'était pas pour lui un vain mot et qu'il ne regardait pas comme illusoire un renvoi prononcé par un corps élevé comme le Sénat, rendait compte tous les ans au Sénat de la suite donnée aux pétitions qu'il lui avait envoyées. Ce compte rendu était adressé à l'Empereur par le ministre d'Etat qui s'entendait à cet effet avec tous ses collègues, puis il était imprimé et distribué aux sénateurs.

1. Décret du 30 avril 1864.

Les pétitions des citoyens avaient l'avantage de faire connaître au Sénat les vœux et les besoins du pays. Dans ce but, en outre, chaque année, le gouvernement faisait imprimer pour la haute Assemblée l'analyse des vœux des conseils généraux. « Ce tableau vivant des besoins, des désirs et des réclamations présente incessamment à la sagesse du Sénat les plus utiles indications pour cette recherche des pensées d'amélioration et de progrès que la constante sollicitude de Sa Majesté impose à tout son gouvernement mais qui a été plus expressément confiée par la Constitution à l'initiative du Sénat, écrivait (1) à l'Empereur le ministre de l'Intérieur Billault. » Le droit exclusif de recevoir les pétitions devait avoir pour effet de stimuler énergiquement le Sénat à exercer le droit d'initiative qui avait été ôté aux députés, telle était du moins la pensée du législateur de 1852. Il n'en fut rien et il n'y a pas lieu de s'en étonner. En général ce n'est pas la hardiesse ou au moins la tendance aux idées nouvelles, mais l'inertie et même la résistance nées d'un excès d'esprit conservateur qu'il faut attendre des assemblées inamovibles. Cependant le Sénat avait un moyen de prendre en réalité dans le pays la place que la constitution lui assignait dans l'organisation gouvernementale. En se mettant en communication directe avec les citoyens

1. 10 février 1856.

par le droit de recevoir, d'examiner les pétitions et de les faire suivre d'un avis motivé ressemblant à un ordre du jour, l'assemblée inamovible pouvait engager une sorte de colloque avec les rares Français qui avaient conservé le goût de la politique et le souci des droits individuels. De ce colloque pouvaient naitre des circonstances qui à un moment donné ouvriraient une issue à l'esprit de liberté. si bien que l'on s'est demandé comment l'empereur, si vigilant à se garder vis-à-vis du Corps législatif, s'était vis-à-vis de la Haute-Chambre relâché de son habituelle défiance. Il n'est pas aisé de tenter une explication sur ce point. Peut-être dans la précipitation des choses ne mesurait-il pas toute la portée possible de l'instrument qu'il créait ? Peut-être s'était-il rassuré par le souvenir du Sénat du premier Empire servile au point de fatiguer Napoléon lui-même. Peut-être aussi ne répugnait-il pas à jeter les germes d'une sorte de liberté oligarchique qui se développerait peu à peu dans une atmosphère tempérée, presque secrète, loin des bruits de la foule et des agitations passionnées ?

Comme on le voit, les attributions du Sénat prises dans leur ensemble étaient à la fois vagues et étendues, multiples et compliquées. Presque aucune d'elles n'était d'un accomplissement obligatoire ; c'étaient des pouvoirs pour ainsi dire facultatifs qui, suivant l'inertie ou l'activité des tempéraments, demeureraient à l'état de lettre morte ou autoriseraient

une immixtion permanente dans les affaires publiques. Malheureusement la haute Assemblée se composait presque uniquement d'hommes âgés, accoutumés à la soumission, plus disposés à s'enfermer dans une dignité lucrative qu'à troubler par de vains soucis la paix de leur vieillesse. Ce grand corps, le premier par le rang, ne serait pas passé presque inaperçu dans le mouvement général de la politique si le choix du souverain s'était étendu à des personnages plus jeunes, plus actifs, moins résignés et ne croyant pas leur carrière finie.

DEUXIÈME PARTIE

Modifications apportées au Sénat

CHAPITRE III

LE DÉCRET DU 24 NOVEMBRE 1860

I. — Circonstances qui l'ont provoqué. — II. Dispositions concernant le Sénat. — III. Accueil fait par l'opinion

I. — *Circonstances qui l'ont provoqué.* — Différentes modifications constitutionnelles devaient surgir au cours du second Empire et atteindre le Sénat. « Je soumets à vos suffrages les bases fondamentales d'une constitution que les assemblées développeront plus tard » (1), avait dit l'empereur. Fidèle à ses engagements, il voulut perfectionner les institutions suivant les exigences du temps et de l'opinion publique. Les changements apportés coïncidèrent en effet avec certains événements qu'il convient de noter, et sans lesquels ils n'eussent peut-être pas été opérés.

1. Appel au peuple, 2 décembre 1851.

Tout d'abord il y eut la question italienne qui changea l'orientation des partis et contraignit l'empereur à chercher de nouveaux appuis. Les catholiques et le clergé qui étaient jusque-là ses meilleurs soutiens se mirent à lui faire une vive opposition. Les légitimistes, les orléanistes, les « anciens partis » comme on les appelait, las d'une opposition purement académique, commençaient à se grouper et à se concerter en vue d'une action commune avec les républicains contre l'Empire. Au Corps législatif la majorité devenant moins docile faisait mine de se désagréger et il s'y formait un groupe nombreux qui, ne dissimulant ni son mécontentement ni sa désaffection, devait être l'embryon du « tiers-parti ». En outre, le monde industriel resté fidèle aux pratiques et aux doctrines protectionnistes se montrait fort irrité contre l'empereur qui, imbu dès sa jeunesse des principes libre-échangistes, venait d'essayer de les mettre en pratique par une sorte de coup d'Etat économique.

Sur ces entrefaites, plusieurs des conseillers de Napoléon III, s'apercevant du mécontentement qui grandissait autour du trône, lui représentèrent que pour n'être plus chargé tout seul de la responsabilité morale de ses actes, le mieux était d'associer à sa politique les grandes assemblées délibérantes qui jusque-là avaient été en quelque sorte tenues à l'écart. L'empereur finit par se rendre compte que la nation

était lassée d'autorité, qu'elle avait de nouveau soif de liberté et que tout bien considéré, il était sage de se plier à la nécessité pour ne pas être brisé par elle. Aussi ne tarda-t-il pas à prouver par des paroles et des actes ses sentiments libéraux : le décret du 24 novembre 1860 en fut la preuve la plus éclatante. Désormais, l'empire autoritaire étant frappé de mort, le régime constitutionnel allait être substitué à la dictature. « Quelques précautions que prit l'empereur pour se ménager une part de pouvoir respectable dans le nouveau régime et les moyens de revenir à l'ancien, avec quelque habileté qu'il employât le système des libertés octroyées, ce système ne pouvait donner ni dans le présent, ni dans l'avenir, les résultats qu'il en attendait ; il ne pouvait sauver la dictature, ni lui assurer une revanche prochaine sur le droit national (1) ». Cependant le décret du 24 novembre laissait intacte dans toutes ses parties essentielles la constitution de 1852. C'est aux Chambres seules qu'il s'appliquait, ne modifiant ni le décret sur la presse ni aucun des règlements restrictifs édictés au début de l'empire. Même ainsi limité, il marquait néanmoins une date singulièrement mémorable. « Il est des écrivains qui ont osé dire de cet acte qu'il constituait un progrès déri-

1. H. Bertron. — *L'évolution constitutionnelle du Second Empire*. Paris, 1899.

soire : on s'enlève à soi-même tout crédit lorsqu'on ne recule pas devant de pareilles énormités. Le décret du 24 novembre constitue une des réformes les plus considérables qu'aucun gouvernement ait jamais opérées sur lui-même (1) ». Nous allons voir comment l'empereur donnait au Sénat en même temps qu'un témoignage éclatant de sa confiance une participation plus directe à la politique générale du gouvernement.

II. — *Dispositions concernant le Sénat.* —
a) *Adresse.* — Aux termes de l'article 11 de la constitution, l'empereur devait présenter tous les ans au Sénat et au Corps législatif par un message, l'état des affaires du pays. Cet article qui n'était que la reproduction de l'article 52 de la Constitution de 1848 fut abrogé par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, l'empereur tenant à restreindre autant que possible l'action des grands corps de l'Etat sur le Pouvoir exécutif. Chaque année cependant, à l'ouverture des Chambres, il résumait en un discours la situation générale, mais les membres du Sénat, comme ceux du Corps législatif, ne pouvaient qu'entendre les explications du souverain et n'avaient aucun moyen d'aborder la discussion.

La disposition principale du décret du 24 novem-

1. Emile Ollivier. Le 29 janvier. Paris, 1867.

bre était le rétablissement de l'adresse soit au profit de la Chambre des députés, soit au profit du Sénat. Les articles 1 et 2 sont, en effet, ainsi conçus :

Article premier. — Le Sénat et le Corps législatif voteront tous les ans à l'ouverture de la session une adresse en réponse à notre discours.

Art. 2. — L'adresse sera discutée en présence des commissaires du gouvernement, qui donneront aux Chambres toutes explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure de l'empire. « Vous pourrez, disait l'empereur, manifester votre sentiment sur les faits qui s'accomplissent non plus comme autrefois par une simple paraphrase du discours du trône, mais par la libre et loyale expression de votre opinion » (1). Le Sénat était ainsi mis en mesure de s'approprier les vœux du pays, de les passer en revue et de les faire parvenir jusqu'au pied du trône.

Le projet d'adresse en réponse au discours de l'empereur est rédigé par une Commission composée du président du Sénat, et d'un membre nommé par chacun des bureaux de l'Assemblée. D'abord lu en séance générale, le projet d'adresse est ensuite imprimé et distribué. La discussion a lieu en séance générale. Des amendements peuvent être déposés ; rédigés par écrit, ils doivent être remis au président

1. Discours de l'empereur, 4 juillet 1861.

et communiqués aux commissaires du gouvernement. Aucun amendement n'est lu et mis en discussion s'il n'est signé par cinq membres. De plus le renvoi à la Commission est toujours de droit quand les commissaires du gouvernement ou la Commission le demandent. Après avoir été voté par paragraphe, le projet d'adresse est voté dans son ensemble. L'adresse est présentée à l'empereur par une députation de vingt membres tirés au sort en séance publique ; le président et le bureau en font toujours partie. C'est le président qui porte la parole.

L'adresse présente évidemment certains avantages qui ne peuvent être mis en doute. « L'adresse en réponse au discours du trône, dit le duc de Broglie (1), est dans les deux Chambres de droit et de convenance. Il est naturel qu'elle soit discutée ; il est bon que dans cette discussion la politique générale du gouvernement soit passée en revue. » Malheureusement elle présente des inconvénients très réels. Cette façon de procéder au début d'une session par une revue des questions rétrospectives n'est pas pratique et nuit fatalement à la vraie politique des affaires. Cette délibération enveloppant tous les sujets à la fois donne aux Chambres l'air de congrès scientifiques plutôt que de corps politiques. Elle eut surtout pour résultat d'exciter les passions et de donner lieu

1. Duc de Broglie. *Vues sur le gouvernement de la France.*

à toutes sortes de manœuvres incompatibles avec la pratique régulière d'un gouvernement libre en même temps qu'elle entretenait dans la controverse publique un ton violent et déclamatoire. La discussion n'ayant pas d'objet fixe, précisément parce que le champ en est indéfini, pouvait se prolonger d'une façon interminable. En Angleterre il en était tout autrement ; et l'usage, sinon une règle absolue, prescrivait que l'adresse fût votée dans la soirée du jour où le discours du trône a été prononcé. Au lieu d'une Commission, c'est un membre, et d'ordinaire un débutant, qui propose l'adresse après s'être concerté sans doute avec ses amis politiques mais, d'ordinaire, de son propre chef. La discussion ne pouvant être renvoyée au lendemain, l'issue approche à mesure que l'heure avance. Le plus souvent l'adresse est votée à l'unanimité ; lorsqu'il y a division on a grand soin de ne la réclamer que sur un amendement unique où vient se concentrer le principal point du débat. La pratique anglaise si sage et si digne d'être imitée n'avait malheureusement pas été implantée en France.

L'adresse n'était pas une innovation dans notre régime constitutionnel ; c'était un ancien usage de la monarchie parlementaire. Sous la Restauration et la monarchie de Juillet, les Chambres votèrent des adresses soit en réponse au discours du trône, soit en cas d'événements exceptionnels, tels qu'une vic-

toire des armées, un deuil du souverain. Le vote de l'adresse en réponse au discours du trône était le plus puissant moyen d'influence accordé aux Chambres par les Chartes de 1815 et de 1830. Privées du droit d'interpellation, les Chambres saisissaient l'occasion de l'adresse pour témoigner leur opinion sur la politique générale du ministère. L'adresse souvent fort longue reprenait toutes les questions traitées par le chef de l'Etat, quelquefois même celles qu'il avait volontairement passées sous silence et cherchait à exprimer soit une approbation, soit un blâme sur les actes ou les projets du Pouvoir exécutif; c'était souvent pour le cabinet une question de vie ou de mort. « La discussion et le vote de l'adresse, disait Vivien dans son rapport du 2 août 1838, assurent la puissance de la majorité et consacrent ainsi, au début de chaque session, le principe fondamental du gouvernement parlementaire. » En ce qui concerne la procédure à suivre pour le vote et la présentation des adresses, le règlement stipulait certaines dispositions. Les adresses au roi, sous la Restauration, devaient être délibérées et discutées dans les formes prescrites pour les propositions de loi. Les projets d'adresses étaient rédigés par une commission composée du président et de neuf membres de la Chambre choisis dans les bureaux à la majorité absolue. Les projets étaient soumis à l'approbation de la Chambre et transcrits aux procès-verbaux des séances sitôt ap-

prouvés. Il en était de même sous la monarchie de Juillet, mais il était spécifié que la réponse du roi devait être lue en séance publique et transcrite aux procès-verbaux. L'usage de l'adresse qui disparut en 1848 ne fut pas rétabli par la Constitution de 1852. Le refus du budget fut désormais le seul moyen de blâme qui resta aux Chambres jusqu'en 1860.

b) *Publicité des séances : sénatus-consulte du 2 février 1861.*— Outre l'adresse, le décret du 24 novembre contenait des innovations remarquables en ce qui concerne le droit d'amendement et le compte rendu des séances ; il portait aussi la création de ministres sans portefeuille. Nous ne parlerons pas de ce qui a trait au droit d'amendement car ce droit n'appartenait qu'au Corps législatif. Le Sénat, n'ayant à statuer que sur la promulgation des lois, son vote ne comporte la présentation d'aucun amendement. Quant à la reproduction des débats de la haute Assemblée qui ne pouvait jusqu'alors qu'être permise en vertu d'une simple tolérance, elle devait être assurée désormais d'une façon à la fois prompte et complète. Il était dit (art. 4) que le projet de sénatus-consulte suivant serait présenté au Sénat. « Les comptes rendus des séances du Sénat et du Corps législatif rédigés par des secrétaires-rédacteurs placés sous l'autorité du président de chaque assemblée sont adressés chaque soir à tous les journaux. En outre, les débats de chaque séance sont reproduits par la sténographie et

insérés *in extenso* dans le *Journal officiel* du lendemain. » L'éloquence qui se trouvait en quelque sorte bannie de la tribune française allait de nouveau retentir au Luxembourg comme au Palais-Bourbon et les procès-verbaux qui laissaient le public indifférent ne devaient pas tarder à faire place aux discours qui susciteraient la curiosité de la foule.

Le projet de ce sénatus-consulte fut présenté au Sénat par le gouvernement le 22 janvier 1861. Il différait un peu dans les termes du texte annoncé par le décret. Celui-ci disait : que les comptes rendus seraient adressés chaque soir à tous les journaux. Le texte nouveau portait que ces comptes rendus seraient mis chaque soir à la disposition de tous les journaux.

Le projet examiné par une commission de dix membres, nommée dans les bureaux, fut l'objet d'un remarquable rapport, écrit avec autant de précision que de clarté par le président du Sénat, Troplong. Ce rapport marquait très nettement les concessions faites par la nouvelle législation, en même temps qu'il définissait l'esprit dont elle était inspirée. Après une longue et importante délibération, le Sénat adopta le sénatus-consulte modifié ainsi qu'il suit, d'accord avec les commissaires du Gouvernement : « L'article 42 est modifié ainsi qu'il suit : Les débats des séances du Sénat et du Corps législatif sont reproduits par la sténographie et insérés *in extenso*

dans le *Journal officiel* du lendemain. En outre, les comptes rendus de ces séances, rédigés par des secrétaires-rédacteurs placés sous l'autorité du président de chaque assemblée, sont mis chaque soir à la disposition de tous les journaux. Le compte rendu des séances du Sénat ou du Corps législatif ou tout autre moyen de publication, ne consistera que dans la reproduction des débats insérés *in extenso* dans le *Journal officiel* ou du compte rendu rédigé sous l'autorité du président, conformément aux paragraphes précédents. Néanmoins lorsque plusieurs projets ou pétitions auront été discutés dans une séance, il sera permis de ne reproduire que les débats relatifs à un seul de ces projets ou à une seule de ces pétitions. Dans ce cas, si la discussion se prolonge pendant plusieurs séances, la publication devra être continuée jusqu'au vote, et y compris le vote. Le Sénat, sur la demande de cinq de ses membres pourra décider qu'il se forme en comité secret. L'article 13 du sénatus-consulte est abrogé du 25 décembre 1852, est abrogé en ce qu'il a de contraire au présent sénatus-consulte.»

Il résulte du rapport, de l'ensemble de la discussion et des dispositions du sénatus-consulte, que la législation spéciale qui régissait la presse ne se trouve pas changée ; ses droits, relativement à la publication des séances du Sénat et du Corps législatif sont seulement modifiés. Jusqu'ici les délibéra-

tions du Sénat, ainsi que nous l'avons dit, n'avaient été publiés que dans de rares circonstances et avec l'autorisation du Gouvernement (1). Mais quand elles avaient paru dans le *Moniteur* c'était dans leur entier et avec toute la physionomie de la séance. Désormais le régime devient le même pour les deux assemblées; toutes leurs séances pourront être reproduites par les journaux ou tout autre mode de publication de l'une des trois manières suivantes: 1° par l'insertion du compte rendu rédigé pour chaque séance sous l'autorité de président de chaque assemblée; 2° par la copie de la séance insérée *in extenso* dans le *Journal officiel*; 3° en choisissant l'un des sujets qui auraient été traités dans une séance et le relatant complètement, jusques et y compris le vote, en laissant les autres de côté. La presse aura donc le choix entre ces trois systèmes, mais en se conformant aux règles prescrites pour chacun d'eux par le sénatus-consulte. Ainsi, en règle générale, c'est la séance et non pas le sujet qui constitue l'unité, il n'y a exception que dans le cas admis par le paragraphe 4. Mais dans l'un comme dans l'autre cas, le but du Sénat a été de faire connaître au pays la vérité tout entière et d'empêcher, dit le rapport de Troplong, « qu'un journal puisse, par des coupures adroites et un arrangement arbitraire, refaire, pour ainsi dire, la séance

1. Loi du 17 février 1852, art. 16.

et plier toutes les discussions au point de vue de son pari (1). »

L'interdiction de tout compte rendu autre que l'officiel demeure sous la sanction de l'article 14 du décret du 17 février 1852. Cette disposition, pas plus dans le nouvel article 42 que dans l'ancien, ne fait aucun obstacle au droit de discuter les projets agités dans les assemblées ; de même les discours des ministres et des orateurs peuvent faire l'objet de critiques même très vives. « Les débats des deux Chambres reproduits par les journaux dans la forme réglée par l'article 42 de la constitution et modifiée par le sénatus-consulte du 2 février 1861, sont soumis, comme tous les actes de la puissance publique, aux appréciations de la presse dans les limites tracées par les lois. La discussion est essentiellement distincte du compte rendu. Le droit d'apprécier les débats des Chambres est indépendant de l'obligation de ne publier que le compte rendu officiel rédigé sous la haute autorité des présidents du Sénat et du Corps législatif. Telle est l'interprétation qui résulte du rapport de la commission du Sénat et des explications données en son nom ; elle est consacrée par tous les précédents, par la pratique constante du droit de discussion depuis deux ans, et enfin par la

1. Rapport par M. le premier président Troplong.

note officielle insérée au *Moniteur* du 12 février dernier » (1).

Le paragraphe 5 du sénatus-consulte du 2 février 1861 accorde au Sénat la faculté de se former en comité secret que le Corps législatif avait déjà reçue de l'article 41 de la constitution. Cette faculté devient nécessaire au Sénat puisque toutes les délibérations sont publiées comme celles du Corps législatif. Cependant en ce qui concerne la publicité des séances du Sénat, l'article 24 de la constitution qui porte : « Les séances du Sénat ne sont pas publiques » reste en vigueur. Un sénateur M. Lefebvre-Durufilé ayant proposé de donner aux Chambres outre la faculté du comité secret, celle d'interdire le compte rendu de leurs séances ainsi que le fait le pouvoir judiciaire, cet amendement fut rejeté.

c) *Ministres sans portefeuille*. — Le décret du 24 novembre 1860 portait la création de ministres sans portefeuille. Les articles 5 et 6 étaient conçus :

Art. 5. — L'empereur désignera des ministres sans portefeuille pour défendre devant les Chambres de concert avec le président et les membres du Conseil d'Etat les projets de loi du gouvernement.

Art. 6. — Les ministres sans portefeuille ont le rang et

1. Rapport fait au Sénat par M. de la Guéronnière, sur une pétition de M. Darimon, le 15 avril 1863.

le traitement des ministres en fonctions ; ils font partie du conseil des ministres et sont logés aux frais de l'Etat.

Ainsi donc, au lieu de confier aux ministres le droit d'expliquer eux-mêmes leurs actes, le décret impérial institue des ministres sans portefeuille siégeant dans le conseil et chargés de la fonction spéciale de parler au nom du gouvernement soit dans la discussion de l'adresse, soit dans celle des projets de loi, de concert avec le président et les membres du Conseil d'Etat. Par une assez singulière séparation des choses, il y aurait deux sortes de ministres, les uns pour les affaires qui ne parleraient jamais, les autres pour la discussion qui se montreraient toujours et cette création d'orateurs attitrés préposés uniquement à l'éloquence ne laissait pas que de détonner un peu sous un régime si dédaigneux de l'ostentation oratoire.

Auparavant, c'étaient des conseillers d'Etat qui, au nom du gouvernement, soutenaient la discussion des projets de loi devant le Sénat et le Corps législatif (1). Il pouvait de ce fait se produire des situations bizarres. C'est ainsi que la Constitution autorisant la compatibilité entre les fonctions de ministre et la dignité de sénateur plaçait un ministre sénateur dans cette situation étrange de n'avoir pas le droit

1. Constitution, article 51.

de défendre à titre de ministre un de ses actes attaqué devant le Sénat, mais de pouvoir à titre de sénateur chercher à le justifier comme si c'était l'acte d'un étranger. Sous le régime actuel on a dénié aux fonctionnaires membres du Parlement le droit de défendre au Parlement leurs actes de fonctionnaires qui étaient attaqués. Le cas s'est produit notamment à la Chambre des députés le 1^{er} juillet 1879. Une interpellation adressée au ministre de l'Intérieur visait M. Andrieux, préfet de police, qui se trouvait en même temps être député. Etant mis en cause, il demanda la parole au président Gambetta qui la lui accorda. M. Cuneo d'Ornano soutint que l'interpellation étant adressée au gouvernement, c'était au ministre seul à répondre. Gambetta, président de la Chambre, revendiqua pour tout membre de l'assemblée qui serait en même temps investi de fonctions publiques le droit de présenter des explications à ses collègues afin de les mieux éclairer. Il est certain, disait-il, que le débat ne serait ni sincère, ni éclairé, ni complet si à raison d'une question quelconque, que ce fût une question de politique extérieure ou d'ordre judiciaire, un fonctionnaire, faisant partie d'une des deux Chambres, était privé, par cela seul qu'il est membre du Parlement, de prendre la parole pour donner des explications sur un de ses actes (1).

1. Chambre des députés, 1^{er} juillet 1879. *Jour. off.*, p. 5982-5983.

L'idée première du pouvoir constituant de 1815 avait été de tenir les ministres hors de la présence des Chambres et de les mettre ainsi à l'abri des risques de toute responsabilité, même morale, soit vis-à-vis du Sénat, soit surtout vis-à-vis du Corps législatif, c'est-à-dire vis-à-vis des représentants de la nation. Les ministres ne devaient plus être que « les auxiliaires honorés et puissants de la pensée du chef de l'Etat » ; ils ne devaient plus former « un conseil responsable composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du souverain, expression d'une politique émanée des Chambres et par là exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier ». Mais sous l'empire d'une constitution basée tout entière sur le suffrage universel, sous un régime ayant la prétention de faire du gouvernement la vivante incarnation de la volonté nationale, cette théorie ne pouvait longtemps durer. L'empereur vint apporter spontanément aux dispositions premières de la constitution des modifications devenues nécessaires. « L'empereur, faisait remarquer Emile Ollivier, est le premier souverain qui ait déclaré sa constitution perpétuellement modifiable et il ne s'est pas contenté de l'écrire ; il a agi en conséquence et déjà il ne reste plus rien de la constitution primitive » (1).

1. Emile Ollivier. Séance du 27 mars 1865.

Napoléon qui, par le décret du 24 novembre, avait créé des ministres sans portefeuille venant soutenir devant le Corps législatif et le Sénat les projets proposés par leurs collègues à portefeuille, devait accorder les mêmes attributions au ministre d'Etat, ministre à portefeuille (1). Les libéraux faisaient même remarquer qu'il pouvait tout aussi constitutionnellement donner les mêmes droits aux autres ministres à portefeuille et amener ainsi le ministère devant les Chambres. « Je ne crois pas, écrivait Saint-Marc Girardin, que la distinction entre les ministres sans portefeuille et les ministres avec portefeuille puisse longtemps durer. C'est une transition, ce n'est pas une institution » (2). Ils considéraient avec raison la présence des ministres au sein des assemblées comme une garantie pour la discussion utile et pratique des questions à l'ordre du jour. Cette présence des ministres assure, en effet, au Sénat et au Corps législatif une participation plus directe à la politique intérieure et extérieure du pays en même temps qu'elle ne fait courir aucun danger aux prérogatives souveraines. « Il est erroné de croire que les assemblées ne puissent exercer d'action sur les souverains que si elles ont les ministres dans leur sein. Quelle assemblée a tenté contre le Pouvoir exécutif des

1. Décret du 23 juin 1864, article 1.

2. Saint-Marc Girardin. Du décret du 24 novembre 1860. Paris, 1860.

entreprises plus audacieuses que l'Assemblée constituante ? Cependant les ministres n'y venaient pas. Ce qui ne l'a pas empêchée de se débarrasser des ministres qui lui déplaisaient, d'exiger le rappel de Necker, d'interdire la lecture d'un mémoire des ministres sur le veto suspensif » (1).

III. — *Accueil fait par l'opinion.* — Quel accueil reçut dans le pays le décret du 24 novembre ?

On pourrait croire que le Sénat aurait cherché à faire prévaloir le parti de la résistance, puisqu'il représentait l'élément conservateur de l'Etat et que sa suprême utilité consistait à sauvegarder le passé. Cette assemblée chargée de compléter la constitution et de la modifier avec prudence aurait dû, semble-t-il, opposer un inflexible *non possumus*, et résister à l'empereur lui-même, puisque le souverain l'avait créée dans le but de trouver une garantie contre sa faiblesse. Ce ne fut pas cependant ce qui eut lieu. Le Sénat, qu'une longue obéissance avait déprimé, ne put faire preuve d'indépendance et fut incapable de prendre une résolution et une attitude nette. Quoique conservateur et secrètement hostile à l'évolution libérale, il n'empêcha rien. Chaque sénateur, pris en particulier, considérait la Constitution de 1852 comme son point de ralliement, sa loi

1. Emile Ollivier. Séance du 29 mars 1866.

suprême, sa religion, suivant la formule de Delangle ; puis, au moment du vote, chacun cédait, en s'y disant contraint par la mollesse de son voisin, et la réforme était votée presque à l'unanimité. Le président Troplong lui-même donnait l'exemple de cette singulière attitude. Chargé du rapport sur le décret du 24 novembre, il manifestait de vifs scrupules et redoutait que la France ne fût à la veille « de revenir à des institutions dont le pays n'avait que trop connu les faiblesses et les dangers ». Il déplorait que le Corps législatif, « poussé par cette fausse activité que les jurisconsultes romains appelaient *nimiam atque miseram diligentiam* », demandât le vote du budget par chapitre ; mais toujours concluait en conseillant au Sénat de satisfaire aux vœux du Corps législatif et aux désirs du souverain, le consolait en l'assurant qu'il n'était pas question de faillir aux grands principes et terminait par un éloquent panégyrique de l'empereur. Leverrier jugeait bien ses collègues quand il disait d'eux : « L'empereur s'apercevant qu'il fait fausse route viendrait leur demander de revenir à la Constitution de 1852 et à la politique du lendemain du coup d'Etat qu'il les trouverait tout aussi zélés et même davantage. » En somme, le Sénat se bornait à approuver le fait accompli ; mais la spontanéité de son approbation ne trompait personne.

Dans le public on soupçonnait certaines conces-

sions, mais non un retour si marqué vers les pratiques naguère abolies. « La foule applaudit, fut satisfaite, espéra, dit Emile Ollivier » (1). Les pouvoirs des Chambres sont tellement changés que nous ne nous reconnaissons plus, écrivait Prévost-Paradol dans les *Débats* ; et estimant que pour une œuvre nouvelle il faut un instrument nouveau, il réclamait la dissolution du Corps législatif. Parmi les serviteurs de l'empire plusieurs se plièrent sincèrement à l'évolution : dans une circulaire aux préfets, Persigny, qui venait de succéder à Billault, comme ministre de l'Intérieur, proclama avec beaucoup de netteté les intentions généreuses du souverain et adressa à tous les hommes de bonne foi, aux hommes des anciens partis eux-mêmes le plus chaleureux appel (2). D'autres soulignèrent leurs réserves, soit par un éloge affecté de la Constitution de 1852 laquelle, disaient-ils, demeurerait hors de toute atteinte, soit par un soin extrême à limiter les conséquences du décret récent.

Le langage des journaux indépendants fut assez curieux à observer. Ce fut une satisfaction modérée, mêlée d'un peu de jalousie. Ils s'étonnaient que dans ce retour à un régime plus libre, la législation sur la presse conservât toutes ses rigueurs.

« Un journal vit sous la condition impérieuse de

1. Emile Ollivier. *Le 19 janvier*, p. 188.

2. *Moniteur* du 6 décembre.

ne pas ennuyer son public : sera-t-il obligé de l'ennuyer en publiant tout le compte rendu, ou, s'il n'en publie rien, de ne pas instruire ses lecteurs de ce qui se fait dans les Chambres ? » interrogeait anxieusement Saint-Marc Girardin. Quant aux journaux officieux, ils s'aperçurent soudain que l'action des grands corps de l'Etat ne s'était pas jusqu'ici manifestée suffisamment aux yeux du pays et que le gouvernement lui-même souffrait d'une crise à laquelle fort heureusement, disait le *Constitutionnel*, l'empereur venait de porter remède. Dans les groupes divers de l'opposition, on dédaigna d'approuver : les démocrates jugeaient la restitution incomplète et tardive ; quant aux légitimistes, orléanistes, catholiques libéraux, constitutionnels de toute sorte, ils étaient trop irrités par les affaires d'Italie pour apprécier favorablement une mesure même répondant à leurs vœux. Cependant les plus prévoyants estimaient que l'empereur, une fois engagé dans la voie où il venait de marquer le premier pas, ne pourrait demeurer stationnaire et que tôt ou tard il serait contraint soit de rétrograder violemment jusqu'à son point de départ, soit de franchir toutes les étapes qui le séparaient de la pleine liberté. Morny ayant demandé à Emile Ollivier s'il était content, — « oui, sans doute, répondit le célèbre député de la gauche ; seulement permettez-moi d'ajouter ceci : si c'est une fin, vous êtes perdus, mais si c'est un commencement

vous êtes fondés (1). » De son côté Carnot déclarait :
« Le décret du 24 novembre est l'arrêt de mort de
l'Empire. Un gouvernement qui abandonne son prin-
cipe se suicide ».

1. Emile Ollivier, le 19 janvier, p. 247.

CHAPITRE II

LE DÉCRET DU 19 JANVIER 1867

I. Circonstances qui l'ont provoqué. — II. Dispositions du décret. — III. Accueil fait au décret.

I. *Circonstances qui l'ont provoqué.* — Sous la législature de 1857, l'opposition à l'empire n'était représentée dans le Corps législatif que par cinq députés républicains, les Cinq, comme on les appelait alors. Aux élections générales de 1863, les divers partis d'opposition s'étant coalisés réussirent à faire passer une quinzaine de députés antidynastiques, en même temps, un certain nombre de députés dévoués à l'Empire, mais acquis aux idées libérales, avaient réussi à battre les candidats officiels. Les franchises parlementaires, accordées par le décret de 1860, devaient servir de moyens d'attaque contre tous les actes du gouvernement et toutes les institutions constitutionnelles. A vrai dire, en fait de but, l'opposition, ou plutôt la gauche, n'en poursuivait qu'un seul, et, ce but, c'était le renversement de la constitution et de la dynastie. Cependant,

entre l'opposition et la majorité, se formait un groupe qui allait bientôt devenir le tiers-parti et constituer enfin l'Empire libéral. Ce groupe qui, malgré son dévouement à la dynastie, avait de fortes tendances au parlementarisme, commença à affirmer sa force lors de la discussion de l'adresse de 1866. Quarante-deux députés, Buffet en tête, avaient présenté un amendement qui priait l'empereur d'associer la nation plus intimement à la conduite de ses affaires. Quoique cet amendement eût été rejeté, le parti libéral, fortement appuyé par le prince Napoléon, réussit à persuader à l'empereur qu'un changement constitutionnel dans le sens indiqué par les quarante-deux apaiserait les premiers mécontentements qui commençaient déjà à paraître. Le souverain s'émut enfin de ces réclamations, et il eut avec le comte Walewski dans les dernières semaines de l'année 1866 de nombreux entretiens sur les réformes à introduire. Il paraissait fort difficile de lui faire admettre le droit d'interpellation : le Corps législatif, sinon le Sénat, y trouverait un moyen de s'immiscer aussi avant qu'il le voudrait dans la direction de la politique intérieure et de la politique extérieure. A l'encontre de toutes les prévisions, ce fut l'un des points qu'il accepta le plus aisément ; il regrettait en effet le décret de 1860 et désirait supprimer l'adresse qui n'avait pas donné tous les résultats qu'il en atten-

dait. Or, il ne pouvait retirer ce droit aux assemblées sans leur accorder une compensation.

L'empereur était décidé à consentir une modification considérable de la constitution, mais dans le nouveau ministère que les instigateurs de la réforme sollicitaient, il voulait associer, sans doute pour ménager la transition et par fidélité à ses amis, le principal de ses anciens conseillers, Rouher, et le principal des nouveaux, Emile Ollivier. Cette combinaison n'ayant pas réussi, il se borna à l'acte du 19 janvier. Le 19 janvier en une lettre au ministre d'Etat, le monarque annonça plusieurs remaniements dans les institutions. Ces changements étaient au nombre de quatre. Tout d'abord l'empereur restituait au Corps législatif et au Sénat le droit d'interpellation en leur retirant, à la vérité, le droit d'adresse que d'une façon un peu sommaire, il jugeait « stérile ». En second lieu, il décidait que les divers ministres (et non plus seulement le ministre d'Etat et ses auxiliaires) pourraient être entendus dans les débats des Chambres sous la seule réserve qu'ils auraient reçu à cet effet une délégation spéciale. Les deux dernières réformes se référaient à la législation politique : d'une part le chef de l'Etat promettait une loi sur la presse qui mettrait fin au régime administratif établi en 1852 : d'autre part il s'engageait à accorder, en le réglementant, le droit de réunion.

II. — *Dispositions du décret.* — a) *Droit d'interpellation.* — 1^o *Nature.* — Le décret du 19 janvier procédait, comme le décret du 24 novembre 1860, par modification des décrets organiques sur les rapports des pouvoirs publics. Ce fut Rouher qui le rédigea sur l'indication et la demande de l'empereur. L'article 1 de ce décret est ainsi conçu :

Les membres du Sénat et du Corps législatif peuvent adresser des interpellations au gouvernement.

Mais le droit d'interpellation « sagement réglé » est non moins prudemment affaibli par l'article 2 qui dispose :

Toute demande d'interpellation doit être écrite et signée par 5 membres au moins. Cette demande explique sommairement l'objet des interpellations ; elle est remise au président qui la communique au ministre d'Etat et la renvoie à l'examen des bureaux.

De plus :

Art. 3. — Si 2 bureaux du Sénat ou 4 bureaux de la Chambre émettent l'avis que les interpellations peuvent avoir lieu, la Chambre fixe le jour de sa discussion.

On comprend fort bien que le droit d'interpellation est de l'essence des gouvernements les moins libres. Il est naturel que ceux qui détiennent le Pou-

voir exécutif puissent être mis en demeure de dire aux représentants du pays l'usage qu'ils font de leur autorité, soit au point de vue de la politique générale, soit au point de vue des intérêts particuliers. La nation doit être renseignée constamment sur ses propres affaires ; ses mandataires investis d'un pouvoir contrôleur ne sauraient en user utilement sans demander aux ministres tous les éclaircissements dont ils peuvent avoir besoin. « La tribune agit alors comme un grand phare : elle projette au loin la lumière dans le pays » (1). Le droit d'interpellation constitue le moyen de contrôle le plus énergique ; il est indispensable que les assemblées puissent interpellier afin d'examiner, quand elles jugent convenable, si dans un cas déterminé, les ministres ou leurs subordonnés ont procédé conformément à la constitution, ou si, au contraire, ils ont commis des abus. Avant qu'ils n'eussent le droit d'interpellation, les représentants du pays, sénateurs et députés, devaient pour exercer leur contrôle choisir l'occasion que présentait une pétition quelconque ou un article de loi et se livrer alors à des interrogations, à des discours généralement tout à fait étrangers à l'objet de la délibération.

2° *Procédure.* — Nous savons que toute demande

1. Dubs. *Le droit public de la Confédération suisse*, 1^{re} partie, p. 97.

d'interpellation doit être remise par écrit au président et signée par 5 membres au moins. La gravité des conséquences des interpellations est suffisamment grande pour rendre nécessaire le respect des garanties dont ce droit est entouré. Il importe, pour éviter toute équivoque sur la portée des explications demandées aux ministres, que les Chambres connaissent autrement que par l'exposé plus ou moins véhément d'un orateur vivement préoccupé d'une pensée ou d'un intérêt la nature de cette pensée ou de cet intérêt. Il eût été impossible d'abandonner à la mémoire du président le texte d'interpellations verbales ; il aurait été exposé à communiquer des interpellations retirées ou notablement modifiées dans leurs expressions. Les nécessités de la politique peuvent amener souvent les représentants à substituer à la rédaction primitive une rédaction de portée bien différente ; ou bien satisfaits d'explications que le ministre a données incidemment au cours d'un débat étranger à l'objet de l'interpellation, ils jugent toute demande d'explications inutile. Le président ne peut connaître les négociations qui ont eu lieu entre le gouvernement et le représentant dans l'intervalle qui sépare la demande de sa communication à l'assemblée. Toute difficulté est écartée en exigeant qu'on lui remette une pièce manuscrite. Quoique cinq signatures suffisent pour la recevabilité d'une demande d'interpellation, cepen-

dant lorsque les explications demandées portent sur des faits d'une importance exceptionnelle, elles seront généralement appuyées par un certain nombre de membres ; c'est une façon de donner plus de force à l'interpellation et de manifester l'intérêt que le pays apporte à la connaissance des faits. Le premier signataire est considéré comme l'auteur de l'interpellation, et c'est à lui que le président accordera tout d'abord la parole, le jour de la discussion venu. Des restrictions ont été apportées au contenu de la demande d'interpellation. La demande n'explique que sommairement l'objet des interpellations. On a craint qu'une demande détaillée ne fût en réalité un ordre du jour motivé. Or, l'interpellation ne peut avoir pour conclusion que l'ordre du jour pur et simple ou le renvoi au gouvernement, comme nous le verrons. Proposer l'une de ces deux solutions sous la forme d'une demande d'interpellation serait vouloir préjuger la décision de l'assemblée. Une question sur laquelle le décret du 19 janvier ne s'expliquait pas et qui fut résolue diversement par la pratique au Sénat et au Corps législatif était celle de savoir si les interpellations peuvent être déposées en séance générale et sommairement indiquées par leurs auteurs. Au Sénat, Troplong émit l'avis que l'interpellation devait être remise au président sans être rendue publique. Au Corps législatif, une jurisprudence contraire prévalut. Le député qui au nom de ses col-

lègues et au sien déposait une demande d'interpellation entre les mains du président en indiquait ordinairement l'objet en séance de telle sorte que le public en était prévenu presque en même temps que la Chambre par le compte rendu du *Moniteur* et des journaux.

Le président, à qui la demande a été remise, la communique au ministre d'Etat et la renvoie à l'examen des bureaux qu'il convoque à cet effet au plus tard dans les trois jours qui suivent la remise de la demande (1). Le Sénat est donc consulté sur le point de savoir si l'interpellation aura lieu. On ne veut pas que tout sénateur puisse ouvrir à son gré telle discussion qu'il lui plaira, l'ordre du jour devant être l'œuvre exclusive de l'assemblée et non pas d'un membre quelconque. Au moins pour le Sénat, la nécessité d'une réglementation aussi rigoureuse ne s'imposait pas, car il était à présumer qu'il ferait du droit d'interpellation un usage modéré. C'est d'ailleurs ce qui se produisit : six interpellations seulement furent discutées de 1867 à la chute de l'Empire. Si l'interpellation est autorisée, le président donne lecture de la demande en assemblée générale et le Sénat fixe le jour de la discussion. Le règlement du Sénat laissait toute latitude pour la détermination du délai d'ajournement ; des interpellations même très légi-

1. Décret du 5 février 1867, article 35.

times pouvaient être renvoyées à trois mois, à six mois, un an même. Il en était de même au Corps législatif, et c'est à ce propos que Jules Grévy faisait remarquer que « dans la fixation du jour, la Chambre ne doit et ne peut prendre en considération que l'ordre de ses travaux et les nécessités de l'ordre du jour dont elle est toujours maîtresse. Si elle faisait de son droit, disait-il, un moyen détourné de confisquer, d'anéantir le droit d'interpellation, elle entreprendrait sur le droit individuel de chaque représentant. »

3^e *Critique des libéraux.* — L'opposition libérale ne fut pas satisfaite ; elle considéra comme insuffisant le droit d'interpellation, tel qu'on le lui donnait. Par l'effet de restrictions aussi étroites, disaient les libéraux, le droit d'interpellation n'est guère autre chose pour les Chambres qu'une sorte de droit de recevoir les pétitions de leurs membres et de les discuter en séance, après autorisation préalable des bureaux. « L'interpellation, s'écriait Jules Favre, est un flot contenu par l'écluse des bureaux protecteurs ; la majorité tient les vannes. » Le sort des interpellations était à la discrétion des bureaux qui n'avaient à rendre compte à personne de leurs décisions. Or, exiger l'assentiment préalable des bureaux pour accepter l'interpellation, c'était soumettre au bon plaisir de la majorité ce droit essentiellement personnel, c'était en fait aboutir à sa suppression et à

sa confiscation. La minorité pouvait rarement l'emporter dans le nombre du bureau requis, dès lors il était aisé à la majorité de repousser la discussion par la question préalable et d'enterrer prématurément l'interpellation proposée.

En même temps que l'empereur accordait aux Chambres un avantage que l'opposition libérale jugeait trop faible, il lui retirait un droit qu'elle considérait comme infiniment préférable. Le droit complet d'interpellation eût rendu l'adresse bien inutile, mais tel qu'il existait, il ne pouvait aboutir à aucune conséquence véritablement efficace. La discussion de l'adresse permettait de passer en revue la situation matérielle et morale du pays et comme disait l'empereur « elle lui fait mieux connaître ceux qui la gouvernent comme ceux qui siègent dans les Chambres ». Sa suppression n'était pas compensée par l'octroi du droit d'interpellation. Les discussions s'éparpilleraient sur toute la session et les libéraux ne pourraient plus comme auparavant les entasser en quelques jours ; ils seraient ainsi privés de l'occasion qui s'offrait à eux de ramasser toutes leurs critiques et tout leur programme. En effet, l'adresse porte sur l'ensemble de la politique du pays, sur la pensée générale qui l'inspire, sur les grandes lignes du programme gouvernemental. L'interpellation, au contraire, a un objet unique, déterminé, elle s'applique à un fait précis ; elle ne donne lieu, ainsi que le

reconnaissait le *Moniteur* lui-même, qu'à un débat exceptionnel. Comme l'écrivait un publiciste de l'époque « l'une est la synthèse et la philosophie des choses, l'autre le détail, l'incident ». Jules Favre en un violent discours s'efforça de montrer que si la pensée du législateur du 24 novembre avait été une pensée de confiance, celle du législateur du 19 janvier était tout autre. Selon lui, le gouvernement en revenant sur le décret de 1860 n'osait plus affronter la discussion générale par crainte de ses fautes. Cette opinion était partagée non seulement par le parti avancé, mais aussi par beaucoup d'opposants constitutionnels qui inclinaient à voir dans la conduite du gouvernement le désir de se dérober à la critique de sa politique extérieure, si bien que le *Moniteur* dut annoncer que toutes les discussions et interpellations sur ce sujet seraient acceptées.

4° *Sanction*. — Il serait véritablement étrange que l'on pût occuper longtemps une assemblée d'une discussion sans aboutir à une décision formelle ; il faut que l'assemblée manifeste d'une façon formelle son opinion et ses vœux d'une manière positive, qu'elle apporte une sanction au débat qui s'est déroulé devant elle. Le duc de Broglie exprimait cette idée en disant que « toute interpellation doit aboutir à quelques propositions en forme qui tombe sous la compétence de la Chambre et puisse être mise aux voix » (1). Sous un régime parlementaire, le ministre

1. Duc de Broglie. *Vues sur le gouvernement de la France*.

ayant répondu à l'interpellation, il ne peut plus s'ouvrir de discussion vague, l'auteur de l'interpellation ou tout autre membre de l'assemblée se trouve en demeure de manifester son avis sur les explications qui viennent de lui être données, au moyen d'une proposition ferme, sur laquelle la Chambre est appelée à délibérer. Cette proposition peut être une de ces choses : un ordre du jour, une enquête, une communication de pièces. Dans le cas où nul ne soumet au vote de l'assemblée une de ces propositions, la discussion ne saurait se prolonger et le président prononce la clôture du débat. Dans le cas où au contraire une proposition est faite, la discussion s'engage sur cette proposition qui est traitée à fond et une résolution de la Chambre en est le résultat. Elle adopte ou elle rejette et son opinion se manifeste d'une façon incontestable.

Ce n'est pas ce qui se produisait avec le droit d'interpellation tel que l'avait organisé le décret de 1867. En effet, la discussion autorisée (art. 4), le débat se termine de deux manières : par l'ordre du jour pur et simple auquel on reconnaît toujours la priorité ou par un renvoi au gouvernement qui ne peut être prononcé qu'on ces termes : « Le Sénat (ou le Corps législatif) appelle l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations. » L'ordre du jour pur et simple signifie que l'assemblée ne juge pas à propos de résumer dans une formule quelconque les

conséquences des explications qui lui ont été données par les auteurs des interpellations, et veut reprendre sans délai le cours de ses travaux. Aujourd'hui sa signification est aussi variée que la nature des questions qu'il est appelé à terminer, mais tel qu'il existe aux termes du décret de 1867 il exprime l'approbation de la conduite du gouvernement. L'ordre du jour pur et simple a toujours la priorité (1). C'est l'application du principe que l'on doit toujours aller du simple au composé. A l'ordre du jour pur et simple aurait dû être opposé l'ordre du jour motivé, c'est-à-dire celui par lequel l'assemblée porte un jugement général sur les faits qui lui ont été soumis et émet une déclaration de principe dépourvue de tout caractère législatif, Ce n'est pas ce qui fut fait.

D'après l'article 39 du décret du 5 février 1867, si l'ordre du jour pur et simple est écarté, le Sénat (ou le Corps législatif) vote sur le renvoi au gouvernement et ce vote clôt la délibération. Dans sa prévoyance, le décret stipule même la formule selon laquelle le renvoi doit être prononcé. Cette formule est assez peu significative puisqu'elle sert pour traduire des manières de voir qui peuvent être complètement opposées, de sorte que le gouvernement ne saura pas au juste sur quoi on attire son attention. Les ministres seront très embarrassés s'ils ont le désir de

1. Décret du 5 février 1867, article 38.

se conformer aux vœux de la majorité, car un pareil vote ne le fait nullement ressortir. A chaque instant ils se trouveront devant l'énigme de cette inévitable formule et si quelque chose est fait pour rendre illusoire le droit d'interpellation, c'est bien plutôt la nullité de la conclusion à laquelle elle aboutit que la difficulté qu'il rencontrera dans les bureaux pour pouvoir s'exercer.

Il était donc permis de concevoir des doutes sur l'utilité de ces conversations politiques dont la solennité n'était qu'un leurre et qui, après plusieurs jours passés à entendre les discours, ne conduiraient à aucune résolution. C'est que, en effet, quand la filière des formalités aura été franchie, quand les ministres auront consenti à ne pas opposer une de ces fins de non-recevoir diplomatiques, qui ont l'air de voiler de grands secrets et qui ne cachent souvent qu'un profond embarras, le débat n'aboutira à aucune conclusion vraiment réelle. A la vérité, Rouher déclara que si à la suite d'une interpellation, une question était renvoyée à l'examen du gouvernement, il serait fort difficile au ministre compétent de conserver son portefeuille et que, par conséquent, la responsabilité était complète. Cependant il faut observer que cette solution, quoique probable, est rien moins que certaine puisque le blâme n'étant pas formellement énoncé, un ministre amoureux du pouvoir pourra affecter de ne pas comprendre cette invitation indirecte

à le quitter. D'ailleurs, même en admettant que la démission du ministre compétent devînt la règle générale, à la suite du renvoi d'un ordre du jour du gouvernement, il y aurait bien responsabilité individuelle des membres du gouvernement, mais non responsabilité collective d'un cabinet solidaire. Or, tant que la solidarité ministérielle n'existera pas et tant que les Chambres ne pourront pas par un ordre du jour motivé renverser le ministère, l'interpellation n'aura pas une sanction suffisante.

5° *Avantages et inconvénients.* — Le rétablissement du droit d'interpellation devait offrir de nombreux avantages en dépit des précautions prises pour en atténuer les effets. Il devait avoir pour résultat l'entrée des ministres dans les Chambres. Les ministres sans portefeuille et le ministre d'Etat avaient dû souvent répondre à des questions portant sur des matières dont ils n'avaient jamais eu à s'occuper ; les ministres à portefeuille eux-mêmes préféraient défendre leurs propres actes plutôt que d'être à la disposition de leurs collègues sans responsabilité. Il était facile de prévoir que l'exercice du droit d'interpellation allait recevoir un grand développement et que les orateurs du gouvernement se trouveraient dans l'impossibilité de faire face de tous les côtés à la fois. Le droit d'interpellation offrait aussi des avantages en ce qui concerne les assemblées. Ce n'est pas dans une délibération annuelle comme celle

de l'adresse, mais à tous les moments qu'elles doivent pouvoir exercer leur contrôle sous la conduite du gouvernement. Comme le disait le *Moniteur* du 20 janvier 1867, « les discussions gagneront en sincérité et utilité publique, lorsqu'elles reposeront sur une question circonscrite, posée et connue d'avance, portant un intérêt sérieux et précis ». De plus la rédaction d'une adresse ne se prête guère aux transactions ; elle donne souvent prise aux interprétations les plus opposées ; le moindre blâme qu'elle renferme semble atteindre tous les actes du gouvernement. Il n'était plus désormais nécessaire de recourir à des voies détournées pour demander au gouvernement des explications et pour lui tracer une ligne de conduite. La politique intérieure et extérieure qui depuis quinze années avait été soumise à la direction exclusive de l'empereur obéissait désormais à l'autorité directe du Parlement. Les effets du droit d'interpellation devaient s'exercer à tous les degrés de la hiérarchie gouvernementale ou administrative. Tout fonctionnaire, tout agent d'une administration sait que le moindre abus de pouvoir sera immédiatement signalé ; l'autorité judiciaire n'ignore pas que toute sentence illégale ou arbitraire sera signalée à la tribune. Les ministres enfin sont certains que chacun de leurs actes est soumis au contrôle incessant des Chambres qui peuvent, chaque jour, leur en demander compte.

La presse mieux informée encore que les représentants du pays, saisit et signale constamment à leur attention les faits et les actes que le gouvernement pourrait être tenté de dérober à leurs yeux. Rossi (1) a fait ressortir dans un langage précis ce rôle en quelque sorte préventif du droit d'interpellation : « Il ne faut pas perdre de vue, a-t-il dit, que l'action des assemblées délibérantes sur la marche des affaires publiques n'est pas seulement l'action directe et immédiate qu'elles exercent en votant les lois et en faisant le budget : il y a l'action indirecte qui est bien autrement efficace. Que de choses le pouvoir ne fait pas et n'imagine même pas, parce qu'il y a une discussion publique, parce qu'il y a un droit d'interpellation ! Ainsi il est vrai en principe que les Chambres n'administrent pas, mais elles exercent un contrôle sur toutes les branches de l'administration ; on sait que le Parlement est là, et cette action est bien autrement tutélaire pour la prospérité et la liberté du pays que les quelques lois qu'on fait et le budget qu'on vote. » Mais à côté de ces avantages il faut signaler un certain nombre d'inconvénients. Aux yeux des Chambres le pouvoir de contrôle se change en pouvoir de gouvernement, elles tendent petit à petit à usurper la direction politique du pays. Les interpellations succèdent aux interpellations, encom-

1. Rossi. *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, p. 149.

brant l'ordre du jour et arrêtant le cours des travaux législatifs. « Comme on n'a pas toujours à sa disposition de grandes questions, on commence à s'occuper des petites, en les assaisonnant d'une sauce piquante pour chercher à leur gagner l'attention. Les questions générales sont négligées pour les questions de partis, les intérêts réels pour les intérêts personnels » (1). De longues discussions inutiles, souvent même saugrenues occupent les séances, jetant le discrédit sur le Parlement sans aboutir à un résultat pratique pour le pays. A la vérité, ces inconvénients ne devaient pas se produire au Sénat, mais il n'est pas téméraire d'affirmer que si le régime inauguré en 1867 avait longtemps duré, des résultats inattendus auraient pu surgir.

b) *Délégation des ministres devant les Chambres.*
— Le décret du 19 janvier 1867 n'instituait pas seulement le droit d'interpellation, mais encore il autorisait tous les ministres à soutenir devant le Sénat et le Corps législatif les discussions des affaires et des projets de loi. L'article 7 stipulait que « chacun des ministres peut, par une délégation spéciale de l'empereur, être chargé de concert avec le ministre d'Etat, le président et les membres du Conseil d'Etat, de représenter le gouvernement devant le Sénat et le Corps législatif dans la discussion des affaires ou des

1. Dubs. *Le droit public de la Confédération suisse.*

projets de lois ». La suppression des ministres sans portefeuille et l'attribution de leurs fonctions au ministre d'Etat avait eu pour effet d'augmenter l'action politique des assemblées et de restreindre le pouvoir personnel de l'empereur. Elle avait été un gain pour l'opposition libérale qui trouvait un chef de gouvernement à qui parler, irresponsable en droit, mais sur qui elle avait prise normalement. Les impérialistes prévoyants s'en étaient bien aperçus. C'était à leurs yeux une grosse faute; aussi après la mort de Billault, de Morny avait demandé la suppression du poste de ministre d'Etat où Napoléon III allait placer Rouher. Il considérait avec raison que la prépondérance du ministre d'Etat, c'était l'annihilation de l'empereur. Certains conseillers des Tuileries préféraient même le retour franc au système des ministres responsables et solidaires, ce qui aurait dégagé l'empereur d'une responsabilité injustifiée. La réforme opérée ne devait pas les satisfaire, mais le souverain entraînait dans la voie qui lui était indiquée. Désormais le ministre d'Etat n'était plus l'intermédiaire indispensable entre le gouvernement et les deux assemblées.

Le résultat pratique de cette réforme était que les ministres assistant et prenant part aux délibérations importantes, la bonne expédition des affaires publiques serait mieux assurée. Ministres et assemblées se connaissant mieux, se pénétrant mieux et gagnant

chacun au contact plus d'efficacité et plus d'autorité, une meilleure économie serait ainsi appliquée à leurs rapports. C'était une faute aux yeux des partisans du pouvoir personnel, adversaires du parlementarisme, car les Chambres acquerraient une influence politique plus grande. La sanction qui en résulterait serait forcément la responsabilité des ministres dont ils ne voulaient pas. Il y a en effet contradiction flagrante entre les droits de contrôle donnés aux Chambres et l'impossibilité où elles se trouvent de l'exercer faute d'avoir devant elles une autre responsabilité que celle de l'empereur, laquelle est d'ailleurs absolument illusoire. Or il faut que la souveraineté de la nation représentée par les assemblées trouve à s'exercer non pas sur le souverain, mais sur un gouvernement qu'elle puisse contrôler et changer si bon lui semble, pour sanctionner ses critiques, il faut en un mot que les ministres soient responsables. Comme le disait M. de Pierre au Sénat « on ne donne pas les libertés et on ne les retient pas ensuite ; si vous donnez la liberté, donnez en même temps toutes les conditions nécessaires pour que nous puissions nous en servir ». Bien que le rétablissement du parlementarisme soit virtuellement consommé, l'empereur ne pouvant conserver au pouvoir un ministre qui serait en butte à l'hostilité des Chambres, il y a pourtant une différence entre le régime institué par l'article 7 et le système parlementaire.

La présence des ministres est purement individuelle et demeure facultative ; ils ne viennent pas devant les Chambres comme membres d'un cabinet solidaire et responsable. Néanmoins, si le ministre d'Etat, avec le ministre président du Conseil d'Etat, continue à centraliser la représentation du gouvernement, il y aura en fait peu de ministres qui ne viendront pas défendre leurs actes et leur budget. A moins d'être complètement dépourvus du don de la parole, ils voudront payer de leur personne ; plus le cas sera grave, plus ils auront à cœur de se mettre eux-mêmes en avant, laissant à des secrétaires généraux ou à des conseillers d'Etat la défense des intérêts d'ordre secondaire dont le sort ne saurait en aucun cas provoquer une démission. Ce ne sera pas si l'on veut le vote des Chambres qui obligera le ministre à résigner ses fonctions. Sa disgrâce viendra, c'est bien évident, du chef du pouvoir qui ne voudra plus conserver au nombre de ses conseillers l'homme incapable de mettre la prérogative souveraine à l'abri d'un échec. On sait quelle est la limite des droits que la constitution reconnaît aux corps constitués ; mais le pouvoir exécutif leur doit certains égards et puisqu'il leur fait l'honneur de solliciter leur approbation, il n'est point admissible qu'il ait le parti pris de n'en tenir aucun compte. A la suite d'un vote contraire, apparaît ce dilemme rigoureux : ou le chef de l'Etat voudra maintenir la mesure prise et alors il devra

lui trouver devant les Chambres un meilleur avocat, ou il y renoncera et alors il devra confier à un homme nouveau l'exécution d'une mesure nouvelle. Dans les deux cas, la modification ministérielle devient inévitable et cette nécessité va donner lieu dans le personnel des hommes d'Etat à un renouvellement plus fréquent et communiquer aux institutions plus de mouvement et plus de vie.

Il est évident que la délégation spéciale en vertu de laquelle les ministres prennent part aux débats du Sénat et du Corps législatif est une atténuation et signifie qu'ils n'assisteront pas aux séances des assemblées au même titre que les ministres du gouvernement parlementaire assistaient aux séances de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Il n'en reste pas moins acquis ce fait important et fondamental que désormais les actes du gouvernement sont défendus par ceux qui les accomplissent. On a beau se retrancher derrière des subtilités et prétendre que l'empereur seul fait acte de gouvernement, que lui seul est responsable, les ministres n'échapperont plus à une part de responsabilité. N'eussent-ils comme l'avocat qui plaide une cause et qui la perd que la responsabilité de cet insuccès aux yeux du public, elle peut paraître suffisante à ceux qui ne tiennent pas à voir renaître le régime parlementaire. Du reste, ce que l'on appelle la responsabilité en politique dépend bien plus des situa-

tions personnelles et de la force des choses que des prévisions constitutionnelles. L'institution des cabinets responsables en Angleterre n'a été prévue, établie, par aucune loi. Ce sont les circonstances, le temps, l'expérience progressive qui l'ont formée. Jusqu'au 19 janvier, la part d'initiative qui revenait à chaque ministre dans les affaires de son département échappait légalement aux appréciations ; il fallait toujours supposer que toute mesure prise n'échappait pas à l'empereur ; qu'elle fût bonne ou mauvaise, la position du ministre n'en était point ébranlée. Il ne faut pas réfléchir longtemps pour voir qu'il n'en sera plus de même. Le ministre ne se bornera plus désormais à contresigner les décrets, il les fera siens et par cette intervention directe dans le domaine de la politique, il n'échappera pas aux conséquences d'une publique désapprobation. Ce qui ressort donc bien nettement de l'entrée des ministres dans les Chambres, c'est une action plus réelle de l'opinion publique, non seulement sur les actes du gouvernement, mais encore dans une certaine mesure sur le choix des hommes chargés de les exécuter.

C'était là un grand progrès sur l'époque où le Pouvoir exécutif n'était représenté devant les Chambres que par « ces abstractions en habits brodés » qu'on appelait les commissaires du gouvernement. Ces fonctionnaires qui ne relevaient d'aucun minis-

tère spécial, exposaient des projets de loi devant un auditoire convaincu sans se départir de leur froide impassibilité. Le gouvernement crut remédier au mal en instituant des ministres sans portefeuille, les ministres de la parole comme on les a appelés : ce fut le pas fait en 1860 ; il préparait et rendait inévitable la réforme de 1867 que tous les libéraux appelaient de tous leurs vœux.

III. — *Accueil fait au décret.* — Les actes du 19 janvier 1867 ne furent point accueillis avec la satisfaction sans mélange qui avait salué en son temps le décret du 24 novembre 1860. C'est que les concessions libérales du 24 novembre n'avaient été achetées par aucun sacrifice, tandis que celles du 19 janvier, bien que sans contredit plus considérables, étaient payées du retrait de l'adresse. De plus, les réformes ayant trait au droit d'interpellation et à l'entrée des ministres dans les Chambres perdaient un peu de leur signification puisque aucune modification n'était apportée au droit de réunion et à la liberté de la presse, le seul point précisé dans la lettre impériale étant la substitution pour les journaux du régime correctionnel au régime administratif. Toutefois, malgré les défiances de l'opposition libérale, la portée des mesures du 19 janvier ne pourrait être définitivement jugée que par l'application qui en serait faite. Malheureusement la mise en œu-

vres des réformes du 19 janvier resta confiée à des mains suspectes. On eût désiré que le ministère dont les antécédents n'autorisaient guère des espérances ambitieuses fût rajeuni par l'adjonction de quelques hommes nouveaux. Une dissolution du Corps législatif et un nouvel appel au pays paraissaient s'imposer. Toutes ces combinaisons furent vivement agitées dans la presse, mais le gouvernement craignait sans doute de se trouver entraîné hors de la sphère dans laquelle il entendait se maintenir. Le ministère ne fut pas modifié, la Chambre ne fut pas dissoute ; il fut, dès lors, difficile de considérer les modifications accomplies comme « achevant enfin le couronnement de l'édifice élevé par la volonté nationale ».

CHAPITRE III

LE SÉNATUS-CONSULTE DU 14 MARS 1867

- I. Droit de veto suspensif accordé au Sénat. — II. Critique de ce droit. — III. Rapport de Troplong. — IV. Discussion.

I. — *Droit de veto suspensif accordé au Sénat.* — En même temps que des projets de loi concernant la liberté de la presse et le droit de réunion étaient présentés à la Chambre, le système politique du 19 janvier se complétait par un dernier changement destiné à servir de contre-poids aux autres parties de ce système. Au moment où la vie politique semblait devoir devenir plus active dans le Corps législatif et dans le pays, on voulut que le Sénat prît aussi sa part du mouvement. Comme le Corps législatif, le Sénat avait eu le droit d'adresse et le droit d'interpellation ; mais il était infiniment probable que sa prudence dévouée userait du second de ces droits avec la même réserve qu'elle avait usé du premier. On chercha donc à agrandir l'œuvre du Sénat en l'associant d'une manière plus intime à l'œuvre législative.

Le sénatus-consulte du 14 mars 1867 introduit un principe nouveau dans les institutions impériales, l'intervention du Sénat dans la discussion des lois. Cette assemblée jusqu'à ce jour n'envisageait les lois, comme nous l'avons vu, qu'au point de vue de leur constitutionnalité, c'est-à-dire de leur conformité aux principes généraux de la constitution. Dorénavant elle aura le droit d'examiner non plus seulement la constitutionnalité, mais la valeur intrinsèque des lois, et de décider par une résolution motivée avant de se prononcer sur la promulgation d'une loi qu'elle sera soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif. Cette nouvelle délibération ne peut avoir lieu que dans la session suivante à moins que le Sénat n'ait déclaré l'urgence. Si dans une seconde délibération le Corps législatif adopte la loi sans changement, le Sénat saisi de nouveau délibère uniquement sur la question constitutionnelle. La part attribuée au Sénat par ce sénatus-consulte dans l'œuvre législative diffère en deux points de celle qui y prend la Chambre des Lords en Angleterre et qui y prenait la Chambre des Pairs sous la Restauration et le gouvernement de Juillet. Son veto n'est que temporaire et il ne peut amender la loi. Néanmoins le droit de veto était de nature à porter atteinte au Corps législatif et pouvait faire croire qu'il allait être réduit au simple rôle d'assemblée consultative. Ses appréhensions auraient été d'au-

tant plus plausibles qu'après avoir perdu le droit supérieur de parler directement à la couronne et la faculté d'agiter les problèmes constitutionnels, il était menacé de perdre le vote annuel du contingent et le droit de faire des lois définitives. Le Sénat n'avait jusqu'ici qu'un veto ; il en aura deux désormais et le second d'une application bien autrement facile que le premier. C'est Rouher qui avait voulu, quoique nul ne le demandât et qu'il n'y eût point nécessité, ajouter quelque chose de législatif aux attributions constitutantes du Sénat. C'est un contre-poids nécessaire, disait-on ; ce qui était manifestement faux. Les contre-poids ne sont utiles que pour empêcher les abus de pouvoir et ce n'était pas apparemment du côté du Corps législatif qu'inclinait la balance. En quoi une Chambre élue qui ne possède ni l'initiative des lois, ni leur préparation, ni leur amendement sans le secours et l'adhésion du Conseil d'Etat a-t-elle besoin d'un contre-poids de cette nature ? Les amis de l'Empire trouvaient néanmoins très sage cette extension des attributions du Sénat. D'après eux, elle soulageait l'empereur de ce pouvoir démesuré que la Constitution lui avait donné et qui pesait trop lourdement. Le veto suspensif, disaient-ils, agira dans deux cas : si le projet du gouvernement a été adopté par le Corps législatif sans changement, le veto suspensif donnera au pouvoir législatif un avertissement salutaire : si au contraire le

projet n'a été adopté qu'avec rejet de certaines dispositions, le veto suspensif dispense l'empereur de recourir avant la seconde délibération au refus de sanction.

II. — *Critique de ce droit.* — Ce qui était préférable si l'on voulait donner au Sénat des attributions législatives, c'était d'en faire de suite une seconde Chambre des Pairs ; mais c'était en contradiction formelle avec la constitution. La conception primitive de l'empereur avait été de donner à son Sénat un caractère particulier le rapprochant de la Haute-Cour de justice des Etats-Unis, et de n'en pas faire une simple doublure du Corps législatif. Le décret du 24 novembre avait commencé la destruction de ce système original en attribuant à la haute chambre le droit d'adresse : l'innovation de Rouher y était une déformation de plus. Il devint évident que logiquement on serait amené à redonner au Sénat le caractère de la Chambre des Pairs de la Monarchie de Juillet et d'en faire une autre Chambre législative supérieure en dignité, inférieure en influence à la première.

C'était là le côté fâcheux de cette réforme. Si, comme l'indiquait avec beaucoup d'insistance le rapport, le nouveau droit qu'il s'agissait de conférer au Sénat n'avait eu pour conséquence que de donner plus de relief au premier corps de l'Etat et de lui fournir un stimulant dont il avait quelquefois besoin,

le sénatus-consulte, objet de ses délibérations, pouvait être adopté sans difficultés ; malheureusement, il y avait lieu de redouter une entière confusion de pouvoirs qui, un jour ou l'autre, engendrerait de nombreux conflits. Le Sénat, en effet, n'a rien de commun avec le Corps législatif ; il ne procède pas de la même origine ; il ne saurait donc avoir les mêmes attributions. Il est gardien de la constitution et rien de plus. Il n'a pas qualité pour faire les lois, le plébiscite initial ayant réservé ce droit à la Chambre élective ; il ne doit pas avoir qualité pour les arrêter au passage sous un prétexte quelconque. Sans doute le veto du Sénat n'est pas absolu, il ne pourra jamais empêcher une loi, qui n'a rien d'inconstitutionnel, d'être promulguée, mais il pourra en retarder d'un an la promulgation et ce délai dans bien des cas sera sujet aux plus graves inconvénients : l'ajournement peut souvent tenir lieu de prohibition ; il y a des lois qu'une certaine tendance des esprits rend nécessaires à l'heure même.

Que serait-il arrivé, par exemple, si le projet de loi sur la presse et sur le droit de réunion, après avoir été voté par le Corps législatif n'avait pas été à la convenance du Sénat, s'il avait fallu en renvoyer l'examen à une prochaine session ? Ni les députés, ni le public ne se seraient résignés volontiers à cet ajournement et le Sénat aurait acquis de ce fait encore plus de discrédit et d'impopularité. Le gou-

vernement lui-même qui avait l'initiative des lois aurait été dans de grands embarras et se serait vu dominer par un corps délibérant qui aurait paralysé son action. Tout ce qui émane du suffrage universel, le Corps législatif et le souverain peuvent donc se trouver à un moment donné, soumis à l'autorité d'une assemblée non élective, représentant, si l'on veut, le mérite, l'intelligence, la gloire, la première dans l'ordre hiérarchique, mais la dernière dans l'ordre de la souveraineté. Si l'on s'est proposé de laisser les membres du Sénat parler dans leur huis clos, sur les sujets qui ont déjà fait l'objet des délibérations du Corps législatif, on ne voit pas bien l'utilité publique de ces doubles débats. Les sénateurs, d'ailleurs, peuvent accomplir ce devoir en examinant la constitutionnalité des lois, avant d'en autoriser la promulgation. Mais là doit se limiter le rôle du Sénat, si l'on veut rester dans l'esprit d'une constitution qui a pour base fondamentale la division des pouvoirs et qui attribue aux mandataires du suffrage universel seul le droit de légiférer. « La constitution et le plébiscite sont atteints, écrivait Jules Ferry (1), si le Sénat devient une seconde Chambre, s'il participe à l'œuvre législative autrement que comme un organe élevé du pouvoir constituant et dans cette qualité de gardien du pacte fondamental qui est la seule que le

1. *Le Temps*, 12 mars 1867.

plébiscite lui attribue. » Il n'y a pas à craindre que les députés fassent des lois contre la volonté de la nation, puisqu'ils représentent la nation, il n'y a pas à craindre non plus qu'ils en fassent contre la volonté du chef de l'Etat puisque c'est par le chef de l'Etat qu'ils en sont saisis.

Cette double garantie maintient l'autorité du Corps législatif dans de justes limites et suffit pour l'empêcher de déborder. « Si l'on veut mettre un frein au mouvement impétueux d'un corps constitué, disait Sieyès à l'Assemblée nationale dans une séance où s'agitait la question du veto royal, il vaut mieux placer le remède en lui-même qu'au dehors, c'est dans la séparation des pouvoirs, dans le renouvellement fréquent des membres de l'Assemblée, dans l'exercice souvent répété du pouvoir constituant du peuple, que l'on aura un rempart contre l'audace du despote et l'ambition des représentants du peuple. »

Ce sont là de saines vérités dont l'auteur de la Constitution de 1852 ne se pénétra pas suffisamment lorsque, pour complaire au Sénat, il voulut étendre ses attributions jusque sur le domaine que le Corps législatif revendiquait jalousement comme lui étant propre. Incontestablement, la Chambre peut soutenir qu'elle est mieux placée que le Sénat pour connaître les tendances de l'opinion et les besoins du pays. Sans doute ses membres n'ont pas l'expérience des longues carrières, mais ils sont en revanche plus sou-

vent mêlés à la vie des populations, et mieux au courant des idées nouvelles. Lorsqu'il s'agit de connaître l'opinion publique et de démêler les aspirations parfois confuses de la démocratie, ce sont les représentants du pays qui sont compétents et non pas ces hommes « qui vivent dans la silencieuse majesté de leurs souvenirs ».

Les titres du Sénat justifient amplement le rôle qui jusqu'alors a été accordé au premier corps de l'Etat et qui n'aurait pas dû être modifié ; mais ils ne sont pas suffisants pour lui donner le pouvoir de contrôler les lois et encore moins les arrêter. Comme le disait M. de la Guéronnière « le Sénat ne représente aucune fraction de la société française ; il représente cette supériorité de tous les temps qui s'appelle le mérite, l'intelligence, la gloire ; il est un pouvoir modérateur, destiné à prévenir le choc de la couronne et du Pouvoir législatif ». Sa situation n'a rien de bien précis ; il occupe une situation vague entre la couronne et la Chambre, c'est en quelque sorte une autorité honoraire. Il y a des pays, comme en Angleterre, où la Chambre haute représente un élément considérable de la nation, l'aristocratie ; elle est héréditaire. Ailleurs comme aux Etats-Unis elle représente l'élément démocratique, elle est élective. En France le Sénat n'est ni héréditaire, ni électif, il ne représente ni l'aristocratie, ni la démocratie ; il représente « le mérite, l'intelligence, la gloire ». Placé

en dehors du suffrage universel, il n'aurait dû bénéficier d'aucune des extensions de pouvoir que les représentants du suffrage universel ont obtenues. La nation s'inquiétait des prérogatives de ses représentants directs ; elle se souciait peu des sénateurs et tous les avantages qu'on pouvait leur faire ne comptaient pour rien à l'actif de ses libertés. On peut affirmer que le public ne prit pas un grand intérêt à cet accroissement de privilèges du Sénat et à la discussion du sénatus-consulte, les tendances bien connues du Sénat ne permettant pas d'espérer que l'accroissement de ses prérogatives fût profitable à la cause libérale ; en ce qui concernait particulièrement la presse et le droit de réunion, son intervention obligée n'était considérée que comme un retard et un obstacle de plus.

III.— *Rapport de Troplong*.— Le sénatus consulte du 14 mars 1867 avait été présenté au Sénat dès le 15 février de la même année. Les journaux bonapartistes affectaient de témoigner de grandes craintes sur l'avenir, depuis que le décret du 19 janvier avait selon eux complètement changé la condition des pouvoirs de 1852 ; ils feignaient de redouter une trop grande concentration d'influence entre les mains du Corps législatif et ils se demandaient en tremblant s'il n'y aurait pas quelque chose à faire pour éviter le choc trop brusque entre l'Assemblée issue du suf-

frage universel et le souverain. Leurs alarmes ne devaient pas tarder à être calmées par la nouvelle réforme constitutionnelle. Le sénatus-consulte fut confié à l'examen d'une Commission de 10 membres sous la présidence de Troplong. Il fut discuté dans les séances des 11 et 12 mars et adopté à l'unanimité des 126 votants. L'exposé des motifs de Rouher et le rapport de Troplong sont d'une précision qui en détermine avec exactitude la portée. Troplong expliquait tout d'abord que le Sénat avait rarement à faire usage de ses prérogatives quoique celles qu'il avait étaient les plus hautes que puisse détenir une assemblée. « On a reproché, disait-il, et non sans vérité, à notre pacte constitutionnel de n'utiliser qu'incomplètement des forces et des lumières précieuses pour la bonne solution des affaires publiques ou pour la sage protection des grands intérêts de l'Etat. » Il montrait que la mission la plus naturelle d'un pouvoir pondérateur est d'avertir et c'est dans ce but qu'il voulait ajouter aux autres prérogatives déjà possédées par le Sénat « celles non moins précieuses de vérifier les doctrines qui inspirent chaque projet de loi et de signaler en temps opportun aux autres pouvoirs constitutionnels les perfectionnements désirables ». Le rapport de Troplong mérite d'autant plus une certaine attention qu'on y trouve émises des idées qui étonnent sous la plume de ce savant légiste toujours prêt d'ordinaire à se faire l'avocat de

l'absolutisme contre la liberté. Ce fut une surprise pour tous les libéraux que de l'entendre parler « des droits imprescriptibles de la liberté » et avouer que si le pays « n'exigeait pas avec ardeur le développement de nos libertés, du moins il l'attendait pour un jour à venir ». Cet étonnement ne faisait que croître lorsque, revenant aux traditions et au langage d'une autre époque, il parlait à plusieurs reprises de « la couronne », terme qui désigne un gouvernement beaucoup moins personnel que les expressions employées d'ordinaire à partir de 1852 dans les documents officiels pour désigner le chef de l'Etat. Cependant quelques autres passages du rapport provoquaient une opinion contraire. Le rapporteur donnait comme connue et consacrée depuis longtemps une théorie constitutionnelle qui était nouvelle pour tous. Il soutenait en faveur du gouvernement le droit de ne pas présenter à la sanction du Sénat et de ne pas promulguer une loi votée par le Corps législatif. D'après lui, en France, une loi qui a été soumise par le gouvernement aux représentants du pays, examinée, discutée et votée par eux peut disparaître sans aucune formalité, sans discussion nouvelle d'aucun pouvoir établi, sans un acte, sans une déclaration officielle faisant savoir où elle est annulée et pourquoi elle l'est.

Une disparition de ce genre aurait vraiment constitué une étrangeté sans exemple. Ce n'est pas ainsi

que les choses se passaient en Angleterre où Troplong aimait chercher ses exemples. Ailleurs, comme en Amérique, les représentants du peuple avaient l'initiative législative et le chef de l'Etat le droit de veto, mais encore fallait-il qu'il exprimât d'une manière formelle son opposition à la loi votée par les Chambres. Prévost-Paradol combattit vigoureusement cette singulière théorie dans le *Journal des Débats* (1). Après avoir énuméré tous les obstacles empêchant le vote des lois, il écrivait « et lorsqu'on songe que tous ces freins, tous ces obstacles sont jugés nécessaires par le rapporteur pour arrêter des lois dont l'exécutif a seul l'initiative et que l'assemblée élective ne peut modifier sans le Conseil d'Etat, on ne peut vraiment s'empêcher de sourire de cet excès de prudence : on croirait voir un homme ardemment préoccupé de protéger sa main droite contre les attaques de sa main gauche ».

IV. — *Discussion.* — Le projet du sénatus-consulte fut discuté dans les séances des 11 et 12 mars 1867. Le premier orateur qui prit la parole fut le duc de Persigny. Il ne dit que quelques mots à propos du sénatus-consulte ; son long discours fut employé tout entier à combattre le parlementarisme et la responsabilité ministérielle. Il chercha à prouver que des

1. 12 mars 1867.

ministres responsables et présents aux Chambres ne sont pas indispensables à un gouvernement libre et il cita comme exemple les Etats-Unis. S'il admet que les ministres paraissent aux Chambres, c'est à la condition expresse que l'issue du débat soit sans influence sur leur situation personnelle et qu'ils restent exclusivement dans la main du souverain. Il rejette sur le système des cabinets responsables la faute qu'il impute à l'Angleterre d'avoir commise en laissant passer la guerre civile des Etats-Unis (guerre de Sécession) sans seconder efficacement cette séparation qui eût été le tombeau de la puissance américaine et qui eût délivré l'Angleterre d'une redoutable rivale. Il s'efforce de démontrer que l'éloquence n'est pas toujours une garantie d'habileté politique, que c'est une séduction des plus dangereuses et qu'elle a fait commettre plus d'une faute. « La parole des orateurs dit-il, arrêta les Samnites prêts à marcher sur Rome après la victoire de Claudius ; elle a empêché les Anglais de profiter de la révolte au Sud pour accabler les Américains. Les Samnites et les Anglais délibérèrent et les Romains et les Américains furent sauvés. » Il terminait en montrant l'incompatibilité du développement des libertés publiques avec une hiérarchie forte et centralisée. « Si nous choisissons la liberté anglaise, dit-il, il faut changer notre organisation intérieure, supprimer notre administration rétribuée et la remplacer par une classe de

riches particuliers, indépendants, chargés d'administrer le pays en dehors du gouvernement supérieur, de manière à soustraire l'autorité publique à l'ingérence des Chambres, sans parler bien entendu des substitutions, des majorats, et de tout l'attirail aristocratique. » Ce discours, véritable manifeste politique fait à l'occasion du sénatus-consulte bien plus que sur le sénatus-consulte, produisit une vive impression.

Le baron Dupin qui monta à la tribune après Persigny, fit au contraire l'éloge de l'éloquence. Il défendit courageusement les droits de la vraie éloquence, celle des hommes sérieux et pratiques qui est nourrie d'idées nettes et de faits précis et s'éleva contre « ces discours à phrases, sans savoir historique ni politique que toute assemblée a parfois à subir ». Il déclarait préférer des ministres obligés d'être éloquents, à des ministres dispensés d'être éloquents. L'éloquence, selon lui, servait au lieu de la gêner, l'action gouvernementale et quant aux exemples tirés de l'Angleterre et des Etats-Unis, il s'attachait à démontrer que dans le premier de ces pays les institutions n'ont jamais contrarié les desseins de la politique et que dans le second, l'élection du président chargé du pouvoir exécutif, change complètement les conditions de la responsabilité eu égard à un état monarchique. Il soutint cette théorie pour le moins paradoxale, que plus une assemblée compte de fonc-

tionnaires, plus elle est capable de faire de bonnes lois. Il croyait en conséquence que le Sénat composé de tous les hauts dignitaires de la marine, de l'armée, de la magistrature et du clergé pouvait, de préférence au Corps législatif d'où les fonctionnaires sont exclus, être utilement chargé de discuter et de voter les lois. Il trouvait que le Sénat devait se rapprocher le plus possible d'une Chambre de Pairs et il estimait sous ce rapport le sénatus-consulte insuffisant.

Cette opinion n'était pas partagée par Rouland : « Le sénatus-consulte, disait-il, passe aux yeux de certaines personnes comme insuffisant, comme une mesure avortée ; la lecture du rapport dément ces critiques et constate l'importance du droit qu'il confère au Sénat. Il faut observer que si le sénatus-consulte laisse au Sénat une attitude réservée, limitée, cette attitude, la seule qui soit permise à son grand caractère constitutionnel, est cependant efficace. » Selon lui, le projet de sénatus-consulte dénotait toujours chez l'empereur « la même hardiesse de vues, la même résolution de caractère, unies à la même prévoyance ». Il considérait ce projet comme « un terrain de conciliation sur lequel tous les esprits sincères peuvent se rallier pour travailler du même cœur à la grandeur et à la prospérité du pays ». Néanmoins il ne se faisait pas d'illusion sur l'accueil réservé à la réforme. Elle sera regardée, disait-il, comme une œuvre de réaction, comme un témoi-

gnage de défiance envers le Corps législatif, non pas seulement par les hommes qui veulent faire de la liberté un mouvement perpétuel, mais aussi par ceux qui s'appellent « les hommes nouveaux », c'est-à-dire ceux qui disent « qu'il faut que la majorité agissante se compose des plus jeunes, des plus énergiques et que les hommes du gouvernement soient pris en dehors de ceux qui ont fait ou subi le 2 décembre ».

Hubert Delisle qui prit ensuite la parole, exposa tout d'abord ce qu'étaient les institutions impériales au début du régime. « Voilà quelle était la situation : un pouvoir concentré et à côté de lui le Sénat ayant le pouvoir constituant et le droit de s'opposer à la promulgation des lois dans certaines conditions. » Des modifications se sont produites depuis 1860, ajoutait-il, ces changements ont profité évidemment au pouvoir élu et « c'est vers ce pouvoir qu'est allé l'accroissement d'influence ». Le Sénat n'avait plus d'attributions en rapport avec l'autre Chambre, « aussi cet inconvénient a-t-il tellement frappé le gouvernement qu'il nous a accordé une nouvelle prérogative » dit l'orateur. Il n'était d'ailleurs pas convaincu de l'efficacité de la mesure proposée, la discussion au Sénat ne devant selon lui produire aucun résultat. Il résuma ainsi son opinion : « Je le dis loyalement, comme sénateur j'aimerais mieux voir le Sénat participer directement à la discussion et au vote des lois. »

Le discours le plus complet fut prononcé par La Guéronnière. Il commença par montrer comment « la nécessité de donner au Sénat un pouvoir qui fût en rapport avec son rôle modérateur » avait toujours été comprise par le gouvernement. Le Sénat a reçu comme le Corps législatif sa part d'accroissement, disait-il, néanmoins « l'harmonie qui doit exister entre les pouvoirs conférés aux deux assemblées se trouve atteinte par le droit d'interpellation ». Faut-il pour la rétablir faire du Sénat une seconde Chambre ? se demandait-il. « Mais à cela il y a deux grands obstacles : l'un qui est tiré de notre état social et l'autre qui est tiré de l'insuffisance de la combinaison proposée. « Voulez-vous une seconde Assemblée législative, s'écria-t-il ? Alors, renversez ce puissant engrenage de la couronne, rompez cette grande unité, mutilez ou hiérarchisez le suffrage universel, effacez la responsabilité de l'empereur, organisez celle des ministres ! Sans cela votre deuxième Chambre législative sera une superfétation ou une discordance dans l'harmonie des pouvoirs publics. » Il montra que le sénatus-consulte était conforme à la constitution puisqu'il étendait les pouvoirs du Sénat dans le sens indiqué par l'empereur et sanctionné par le plébiscite. Il montra aussi l'efficacité des nouvelles attributions conférées à la Haute-Assemblée et s'efforça de prouver qu'il était impossible d'en trouver de plus conformes aux intérêts de l'Etat et à la dignité du

Sénat. En terminant, il conclut qu'il ne fallait chercher des modèles nulle part, ni en Angleterre, ni en Amérique, car la liberté telle qu'elle doit se produire n'est ni anglaise, ni américaine, c'est « la vieille liberté de nos pères ».

A La Guéronnière succéda Boinvilliers qui, lui, trouvait le sénatus-consulte insuffisant. Il était d'avis qu'il fallait contre une force croissante et dangereuse préparer un remède assuré. « Un pouvoir modérateur, disait-il, est devenu nécessaire pour sauvegarder les intérêts du pays, pour couvrir la prérogative impériale, pour maintenir enfin la division des pouvoirs qui est le principe unique de la liberté, le seul moyen de résistance à l'oppression. » Examinant ensuite les objections par lesquelles on repoussait l'idée de deux Chambres « idée vers laquelle on marche, et à laquelle on viendra », il montra les dangers de l'unité du Pouvoir législatif et termina en demandant que les séances fussent publiques.

Ce fut le ministre de la Justice, Baroche, qui répondit aux différents orateurs. Il résuma en traits rapides les diverses dispositions du sénatus-consulte et se borna « à mettre en relief ce qu'il contient et aussi ce qu'il ne contient pas ». Le sénatus-consulte ne veut amoindrir ni le Corps législatif, ni les prérogatives impériales, dit-il ; ce qu'il veut c'est simplement « assurer à la loi une plus grande autorité morale ». Il montra ensuite combien était importante la

principale prérogative du Sénat : son pouvoir constituant. Mais ajouta-t-il « du moment où vous vous associez au vote des lois, vous ne ferez plus de sénatus-consulte ». Après avoir développé tous les avantages du sénatus-consulte, il fit le vœu que les grandes discussions fussent fréquentes.

Le projet présenté par la Commission fut adopté à l'unanimité, ainsi que nous l'avons dit. Aucun sénateur n'avait véritablement défendu le projet sans réserve, tel qu'il était présenté, si ce n'est La Guéronnière ; mais il n'y avait pas d'adversaires. A vrai dire, le Sénat ne devait pas profiter beaucoup de la réforme accomplie à son profit. Ayant trop le désir de ne pas embarrasser le gouvernement, il avait oublié complètement qu'il faut parfois gêner le pouvoir pour servir la chose publique. Comme l'écrivait Nefftzer dans le *Temps* : « Ce qui lui fait défaut, ce ne sont ni les pouvoirs, ni les honneurs, c'est ce qu'il peut se donner sans nul sénatus-consulte, et ce que nul sénatus-consulte ne peut lui donner, à savoir : la volonté, la pensée ».

CHAPITRE IV

LE SÉNATUS-CONSULTE DU 8 SEPTEMBRE 1869

I. Progrès des idées libérales. — II. Projet de sénatus-consulte. — III. La Commission et le rapport. — IV. Discussion générale. — V. Discussion des articles. — VI. Critique du sénatus-consulte. — VII. Modifications apportées par le sénatus-consulte.

I. — *Progrès des idées libérales.* — En 1860, l'empereur était maître de donner ou de refuser la liberté. En 1867, il l'était beaucoup moins ; en 1869, il ne l'était plus du tout. La liberté s'imposait à lui ; c'était à la fois la nécessité et le salut (1). La constitution, malgré les nombreux changements qu'elle avait subis, était néanmoins restée la même dans son esprit général et dans ses dispositions fondamentales. Elle n'avait pas cessé de consacrer le pouvoir personnel du chef de l'Etat ; quant aux attributions accordées à la représentation du peuple, elles étaient assez restreintes. Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 vint enfin apporter une transformation consi-

1. Emile Ollivier. *L'Empire libéral.*

dérable qui, sans instituer franchement le régime constitutionnel, rétablit du moins les prérogatives parlementaires.

Ce fut le gouvernement qui prit lui-même l'initiative des réformes demandées. L'empereur ne se faisait pas d'illusion sur la gravité de la situation. Déjà à cette époque les journaux montraient chaque jour à leurs lecteurs le flot montant de la révolution et de l'anarchie. Depuis 1867, Piétri, le préfet de police, lui remettait des rapports très alarmants sur l'évolution de l'esprit public. Il signalait l'hostilité de la classe dirigeante, c'est-à-dire de la bourgeoisie, et il exprimait la crainte que les masses populaires ne se laissassent entraîner dans l'opposition. Aussi le souverain constatait-il avec tristesse à l'ouverture des Chambres (18 janvier 1869) que « les esprits aventureux et subversifs cherchaient à troubler la tranquillité publique ». Le renouvellement du Corps législatif n'avait guère été favorable à l'Empire. Paris n'élut que des « irréconciliables ». Parmi les élus de l'opposition, tous n'étaient pas des adversaires irréductibles de l'Empire, mais il fallait pour cela que l'empereur capitulât devant leurs exigences constitutionnelles et qu'il rétablît le régime parlementaire. Ils ne tardèrent pas à former un parti, le tiers-parti ou parti-Thiers comme disaient ironiquement les mameluks de la majorité, que le gouvernement ne pouvait feindre longtemps d'ignorer. La Chambre

ayant été réunie le 28 juin, presque aussitôt cent seize députés signèrent une demande d'interpellation « sur la nécessité de donner satisfaction aux sentiments du pays, en l'associant d'une manière plus efficace à la direction de ses affaires ». L'empereur ne pouvait repousser une pareille requête ; mais il ne voulait pas laisser discuter au Palais-Bourbon des questions constitutionnelles qui étaient du ressort exclusif du souverain et du Sénat. Il prorogea le Corps législatif (13 juillet) ; puis s'exécutant de bonne grâce, il supprima le ministère d'Etat, nomma Rouher président du Sénat et soumit à cette assemblée un projet de sénatus-consulte qui paraissait devoir donner aux 116 la plus large satisfaction.

II. — *Projet de sénatus-consulte.* — Le Sénat fut convoqué pour le 4 août. La Haute-Assemblée n'avait contribué en rien au projet de réforme ; il n'y a pas lieu d'ailleurs de s'en étonner. En général ce n'est pas la hardiesse ou au moins la tendance aux idées nouvelles, mais l'inertie et même la résistance née d'un excès d'esprit conservateur qu'il faut attendre des assemblées inamovibles. On pouvait croire sans témérité que la plupart des membres du Sénat comptaient parmi ceux dont parlait Rouher qui « jettent en arrière sur le chemin parcouru un regard attristé et inquiet ». Le nouveau président s'adressa d'abord à eux, puis il en vint à ceux « qui accusent de lenteur la marche du gouvernement vers le progrès ».

Aux uns il montra que leurs craintes étaient imaginaires et aux autres que leurs impatiences étaient injustes et « qu'il était aussi impossible que la France restât stationnaire, en prenant possession du monde, que de la laisser glisser avec insouciance sur une pente conduisant à un abîme connu ». Quand Rouher eut terminé son discours, le garde des Sceaux, Duvergier, monta à la tribune et lut un long rapport précédant le projet de sénatus-consulte. L'empereur s'était montré très large dans le remaniement des institutions ; loin de restreindre les promesses faites, il avait tenu à les amplifier.

Le projet soumis le 2 août 1869 à la Haute-Assemblée, touchait à trois points principaux : aux droits du Corps législatif, aux attributions du Sénat, à la condition des ministres. La Chambre élective recouvrait d'une façon presque absolue tous les privilèges du régime parlementaire. Tout d'abord elle échappait à la tutelle du Conseil d'Etat qui, soit pour l'élaboration des lois, soit pour les amendements, ne gardait plus qu'un rôle purement consultatif. Délivrée de toute influence extérieure, elle élirait son bureau, ferait son règlement, voterait le budget dans tous ses détails. De plus le droit d'interpellation était affranchi de toute entrave. Enfin le droit d'initiative lui était reconnu. On sait qu'auparavant ce droit était refusé à la Chambre élue, laquelle eût peut-être été tentée de s'en servir tandis que la Chambre-

Haute pouvait poser dans un rapport adressé au chef de l'Etat les bases de projets de loi d'un grand intérêt national. En fait, le Sénat n'usa guère de cette permission d'ouvrir la porte à tous les progrès et cette stérilité n'a rien de surprenant. D'ailleurs s'il avait dérogé à cette règle par son esprit entreprenant, il aurait vite reconnu que sa prérogative était plus apparente que réelle. La vérité, c'est qu'il était appelé à suggérer modestement une idée, à émettre un humble avis, idée qu'ensuite le chef de l'Etat était maître de ne pas suivre, avis qu'il était libre de ne pas adopter, car il n'appartenait qu'à lui de saisir le Corps législatif. Si le Sénat s'était émancipé à poser les bases d'un grand projet, que serait-il arrivé en pratique ? En mettant les choses au mieux, la loi aurait été faite. Mais le prince en aurait revendiqué l'initiative ; la Chambre des députés, le vote décisif, en sorte que le Sénat réduit à son même contrôle constitutionnel aurait vu mélancoliquement tout l'honneur de son idée passer à d'autres. C'était là, on en conviendra, une perspective peu encourageante ; il fallait donc remédier à la situation en attribuant à la Chambre un droit que le Sénat ne pouvait exercer. Pour le Sénat, les réformes pouvaient se résumer dans une assimilation de plus en plus complète avec l'ancienne Chambre des Pairs. Comme les pairs d'autrefois, les sénateurs seraient désormais maîtres de leur règlement, déli-

béreraient non plus à huis clos mais en public, exerceraient au même titre que les députés le droit d'interpellation. En outre la Haute-Assemblée était autorisée à signaler les modifications dont les lois seraient susceptibles et à les renvoyer au Corps législatif. Dans tous les cas, ajoutait l'article 5 du projet, le Sénat peut par une résolution motivée s'opposer à la promulgation de la loi. Le dernier objet du sénatus-consulte serait de déterminer la condition des ministres. Ils pourraient être membres de l'une ou de l'autre assemblée. Ils délibéreraient sous la présidence du souverain. Quant à leur responsabilité elle existait et n'existait pas, car l'article 2 du sénatus-consulte après avoir déclaré les ministres responsables ajoutait : « Les ministres dépendent de l'empereur. » L'article 7 concédait bien à la Chambre le droit d'adopter un ordre du jour, mais en laissant aux ministres la faculté en quelque sorte de surprendre la discussion en réglant que le renvoi aux bureaux était de droit quand le gouvernement demandait l'ordre du jour. Les réformes soutenues dans le sénatus-consulte étaient contrebalancées par d'habiles précautions qui dissimulaient la force du gouvernement sans le diminuer. C'est ainsi que le voulait l'esprit des institutions impériales.

D'ailleurs l'empereur tout en ramenant le pays vers les institutions de la monarchie libre, ne voulait être ni copiste, ni plagiaire. Il entendait retenir à

son profit l'essence même des pouvoirs qu'il délèguait. Etant responsable devant le peuple, il revendiquait la direction suprême et voulait que les ministres et agents fussent soumis non aux Chambres, mais à lui-même.

III. — *La commission et le rapport.* — Le désir sentimental de faire concorder l'acte additionnel du Second Empire avec le centenaire de l'auteur de l'acte additionnel du premier hâta les travaux du Sénat. La Commission chargée d'examiner le sénatus-consulte fut nommée le 3 août. Elle comptait outre le vice-président du Sénat, Boudet, 4 fonctionnaires en activité, Delangle, Devienne, de La Guéronnière, de Casablanca ; 2 anciens ministres Maupas et Behic : 2 anciens conseillers d'Etat, Quentin-Beauchart et Lacaze ; 1 ancien avocat général, Suin. Rouher, comme président au Sénat, présidait de droit la Commission et se trouvait par conséquent chargé d'organiser les réformes qu'il avait si longtemps combattues. Parmi les commissaires, les uns étaient tièdes et subissaient les réformes plutôt qu'ils ne les approuvaient ; d'autres comme La Guéronnière et Maupas s'en déclaraient chaleureux partisans et auraient voulu les voir plus étendues encore. D'autres, enfin, comme Devienne et Delangle étaient simplement de l'avis du gouvernement : ils se prononçaient pour l'adoption pure et simple. La discussion dans les bureaux fut en général assez

calme ; le sénatus-consulte n'y rencontra pas une grande opposition, sauf dans le deuxième où le général Cousin-Montauban, comte de Palikao, attaqua la pensée même de l'acte, et dans le troisième où le baron Dupin critiqua ses principales dispositions.

Le choix du rapporteur devait susciter quelques compétitions. Les candidats au nombre de 4 étaient Delangle, Behic, Maupas, Devienne. La lutte devait être, sérieuse surtout entre les deux premiers. Les journaux du tiers-parti ayant insinué que Delangle était un peu plus libéral que Behic, « cela peut être, disait ironiquement le *Siècle* (1), mais la différence roule sans doute sur des quantités tellement infinitésimales que les anciens peseurs d'or avec leurs instruments délicats auraient eu de la peine à la déterminer ». Le choix de la Commission finit par se porter sur Devienne. C'était un magistrat d'esprit sagace plutôt que de grand savoir : on comptait qu'il remplacerait Troplong sans trop de désavantage. Il lut son rapport au Sénat le 25 août. Il faisait observer que l'appel à l'action constituante de la Haute-Assemblée se renouvelait trop souvent. Les peuples les plus grands et les plus prospères, disait-il, sont ceux qui respectent les lois et non pas ceux qui les changent. Imitant Troplong qui avait toujours recours à quelque texte latin, il rappelait le langage

1. *Le Siècle*, 10 août 1869.

de César sur la mobilité des anciens Gaulois. Tout en rendant un ample hommage à la Constitution de 1852, il confessait néanmoins qu'elle avait eu pour origine des nécessités passagères et que l'immobilité était impraticable. La tentative libérale semblait le laisser sceptique : « Nous ne pouvons dire quelle sera l'issue de l'entreprise, observait-il. » Il rapportait à l'empereur tout le mérite de l'initiative. « Jusqu'ici les changements politiques ont été plus ou moins arrachés par force à l'autorité existante. Aujourd'hui c'est le souverain lui-même qui donne le signal de l'évolution... Si l'histoire conserve quelque vérité, elle dira que Napoléon III inaugure seul le mouvement libéral, non seulement sans contrainte, mais au milieu de résistances considérables et à charge de cette ingratitude qui accueille chez nous dès le premier jour les gestes les plus courageux. » La seconde partie du rapport était consacrée aux articles du sénatus-consulte et à l'examen des amendements. En terminant, Devienne reportait ses regards vers le début du règne et après avoir énuméré tout ce qui s'était fait de grand sous le régime de 1852, il exprimait le souhait que les institutions futures fussent encore plus efficaces pour le bien du pays. Tout en faisant certaines réserves, la presse s'associa à l'esprit de ce rapport. C'est ainsi que le *Constitutionnel* concluait dans un article « que le rapport de M. Devienne est une œuvre

remarquable qui honore son auteur ainsi que la Commission dont M. Devienne est l'organe ».

Discussion générale. — Le Sénat ayant entendu la lecture du rapport, décida que la discussion serait renvoyée au 1^{er} septembre. Bien que la majorité accueillit avec plus de résignation que de joie et de confiance les réformes du sénatus-consulte, les institutions parlementaires avaient néanmoins des partisans convaincus et capables de prouver qu'elles devaient être non pas une expérience dont le résultat est incertain, mais la forme définitive du gouvernement. Ce fut le comte Boulay de la Meurthe qui ouvrit la discussion générale. Il considérait la Constitution de 1852 comme l'idéal des constitutions, ne lui reprochant que d'être perfectible et soutenait que le parlementarisme était impraticable pour cette excellente raison qu'il avait amené la chute de Louis-Philippe. Manifestant des sentiments peu tendres à l'égard du parti constitutionnel libéral, il reprochait à ses membres leur ambition et leur hostilité aux institutions de 1852. Quentin-Bauchart résuma ce discours en disant qu'il concluait à un retour pur et simple à la Constitution de 1852, c'est-à-dire à l'impossible. Il prouva que la responsabilité ministérielle et le veto du Sénat étaient des contre-poids suffisants à l'extension d'attributions de la Chambre élective. Le général de la Rue, ancien aide de camp de Marmont, voyait les choses en noir

non seulement en France, mais en Europe. Il aurait voulu, « avant que chez nous on passe la parole à l'armée que le gouvernement ouvrit des négociations avec tous les cabinets du continent pour supprimer les associations et ligues d'ouvriers ». Monnier de la Sizeranne fit une profession de foi parlementaire qu'il chercha à concilier avec l'appui prêté par lui au régime dictatorial. Larrabit approuvait le sénatus-consulte « soit que le Sénat veuille le restreindre, soit qu'il veuille l'étendre ». Le prince Napoléon présenta le bilan de la situation.

Il accueillait les réformes avec d'autant plus de contentement qu'elles étaient une large satisfaction aux idées de toute sa vie, mais il les jugeait insuffisantes. Il réclamait une répartition plus équitable des attributions législatives et constituantes. Il voulait que le Sénat eût l'initiative des lois et que le pouvoir constituant fût exercé à la fois par l'empereur, le Sénat et le Corps législatif ; il voulait aussi que le Sénat pût retrouver une vigueur nouvelle dans le suffrage universel. Il réclamait la suppression du sénatus-consulte interdisant la discussion de la constitution ainsi que la modification des articles constitutionnels concernant la nomination des députés, leur nombre, les circonscriptions électorales. Il demandait la publicité des séances des conseils municipaux et l'élection des maires. En terminant il attaquait vigoureusement tous ceux qui parlaient de

l'impossibilité de l'Empire libéral et il émettait le vœu qu'on fit tout ce qui était possible de façon « à limiter les réclamations, à les rendre injustes ». Forcade, le ministre de l'Intérieur, qui parla ensuite, se montra confondu de tant d'audace et déclara que de pareilles idées étaient personnelles au prince. Néanmoins, il se montra partisan de la responsabilité ministérielle la plus large, la plus étendue. « Dans ma pensée, disait-il, c'est le devoir d'un ministre et je l'ai toujours compris ainsi même avant le sénatus-consulte de ne s'associer qu'à une politique qu'il accepte et qu'il approuve. » Le comte de Ségur d'Aguessau à propos du procès-verbal crut devoir protester contre le discours du prince Napoléon qu'il qualifia d'affligeant et de scandaleux. Devienne réfuta aussi avec vivacité quelques-unes des critiques formulées contre son rapport. Il s'efforça de démontrer qu'on accusait bien à tort la commission de n'avoir pas accueilli le sénatus-consulte avec sympathie. Michel Chevalier se prononça comme le prince Napoléon pour le partage législatif entre deux Chambres et contre l'attribution du pouvoir constituant au Sénat seul. Vous pouvez, disait-il, entraver le mouvement, vous ne l'arrêterez pas complètement. Il ajoutait même, ayant en cela une vue très juste de l'avenir : « Je ne crains pas de le dire, il ne se passera peut être pas deux années avant que le gou-

vernement lui-même, cédant à l'opinion, en fasse la proposition. »

Discussion des articles. — La discussion générale ayant été close, on passa à la discussion des articles. L'article 1 fut adopté sans discussion. L'article donna lieu à un discours de Maupas. Il indiquait que le but à atteindre était de faire sortir du camp des adversaires de l'Empire tous ceux qui ne combattent que pour conquérir au pays le complément des institutions libres. Le Sénat se consacra ensuite à l'examen de l'amendement Bonjean qui était le seul ayant quelque importance. Bonjean aurait voulu partager le Pouvoir législatif entre les deux assemblées. Si un dissentiment était survenu, il aurait été soumis au jugement d'une Commission composée de 15 sénateurs ou de 15 députés nommés par leurs collègues ; chaque assemblée délibérerait sur le rapport de ses commissaires et le projet qui ne réunirait pas la majorité dans les deux assemblées ne pourrait être présenté au plus tôt que dans la session suivante. Les modifications à la constitution, sauf celles qui ne peuvent avoir lieu que par plébiscite, seraient votées dans les mêmes formes que les lois ; toute demande de modification à la constitution devrait être signée de 10 membres et autorisée par la majorité des bureaux. Le vote, de quelque pouvoir qu'émane la proposition, ne serait définitif qu'après trois lectures espacées de mois en mois. Delangle dési-

rait que le Sénat repoussât l'amendement sans discussion par la question préalable. Il faut rendre à la Commission et au Sénat cette justice qu'ils furent plus libéraux que Delangle. « La majorité de la Commission a pensé, dit le rapport de Devienne, que dans son système de publicité, la discussion avait de tels avantages que le moindre doute devait se résoudre en sa faveur. Elle a rejeté la question préalable. » C'est ce que le Sénat eût la sagesse de faire après avoir entendu un discours de La Guéronnière qui défendait les idées libérales et quelques observations très sensées de Le Verrier qui demandait qu'on ne mît pas la lumière sous le boisseau. Bonjean fut donc admis à développer les raisons pour lesquelles il demandait l'assimilation des attributions du Corps législatif et du Sénat. Chasseloup-Laubat combattit l'amendement Bonjean au nom du gouvernement et montra que le Sénat était un corps indépendant ne devant relever de personne, pas plus du prince que des électeurs. Le baron Dupin combattit aussi l'amendement Bonjean et fit l'éloge du Sénat « qui n'est nullement une espèce de poudre d'or ou de paillettes légères jetées par le chef de l'Etat aux yeux du pays ». L'article 6 donna lieu à un amendement du baron Brenier qui aurait voulu qu'on fit de la liberté mais sans la décréter. « On pouvait, disait-il, donner d'une main la liberté et de l'autre retenir le pouvoir nécessaire pour réprimer les passions qui

veulent toujours abuser de la liberté. » Le gouvernement, par l'organe de Magne, déclara qu'il ne pouvait s'associer à cette manière de voir, car il voulait faire œuvre sincèrement libérale. A propos de l'article 7, Hubert Delisle déposa un amendement tendant au rétablissement de l'adresse. Magne expliqua pourquoi le gouvernement avait renoncé définitivement à l'adresse. Les derniers articles furent votés presque sans discussion et le 6 septembre le sénatus-consulte fut voté à l'unanimité moins 3 voix.

VI. — *Critique du sénatus-consulte.* — Le Sénat commit une lourde faute en persistant dans sa double et contradictoire ambition de se saisir de la partie la plus importante des attributions législatives et de garder en même temps à la face de la France le pouvoir constituant. En acceptant de ratifier ou de rejeter non plus seulement au point de vue de leur accord avec la constitution, mais au point de vue de leur valeur propre les lois votées par l'autre Chambre, le Sénat empiétait sur les attributions du Corps législatif. Non seulement c'était la moitié de la fonction législative que la Chambre haute s'appropriait, la fonction législative consistant à proposer ou à rejeter les lois, mais encore c'était la moitié la plus importante. Pendant dix-huit ans le Corps législatif n'avait eu d'autre pouvoir que celui d'accepter ou de rejeter les lois, et quand les libéraux réclamaient

le droit d'initiative pour cette assemblée, on leur répondait qu'elle avait déjà la partie la plus importante du pouvoir législatif, le droit d'accepter ou de rejeter les lois. Personne n'avait réclamé en faveur du Sénat, pas un vœu ne s'était produit aux élections de 1869 et on lui accordait une sorte de prépondérance qui était en contradiction avec l'esprit des institutions impériales. En effet, dans un pays de suffrage universel, l'élection est pour les pouvoirs la source unique de toute autorité comme de tout prestige. Investir une assemblée choisie par le souverain seule de la faculté de refondre et de rejeter les lois votées par la Chambre élective, c'était méconnaître le principe supérieur des institutions et se mettre en conflit avec la volonté populaire. On comprend très bien que le législateur, inquiet du rôle nouveau de la Chambre, cherchât un contre-poids du côté du Sénat ; c'était légitime, car à moins de rêver le retour d'une Convention, il fallait cette pondération des deux assemblées. Mais elle ne devait pas consister dans la subordination de l'une à l'autre et dans le droit pour la seconde de paralyser, d'annuler la première, alors surtout que l'assemblée réduite à l'infériorité se compose des mandataires de la nation, tandis que le corps dominant n'est qu'une simple délégation de la couronne. « Il a paru nécessaire, disait l'exposé des motifs, que le Sénat pût avoir désormais une action directe en faisant entendre

ses sages observations ; il faut qu'il puisse spécifier, formuler les modifications qui lui paraissent nécessaires et qui, profondément méditées, ne peuvent qu'avoir une sérieuse influence sur les déterminations du Corps législatif ». Cela est juste ; mais ce qui ne l'est pas, c'est que le pouvoir jusqu'alors restreint de s'opposer à la promulgation des lois soit devenu complet.

Dans les pays où le Sénat est électif comme en Belgique, aux Etats-Unis, cette origine lui crée un titre naturel à la puissance législative, mais l'assimilation ne peut être faite de ces Sénats électifs avec un Sénat dont les membres triés avec soin par le prince sont favorisés par lui d'une riche dotation.

De plus, si l'on avait voulu réaliser l'harmonie et l'équilibre perfectionné dont on parlait tant, il fallait, que le Sénat participant à la puissance législative de la Chambre, la Chambre à son tour fût associée au pouvoir constituant du Sénat. Dans un régime libre, il est impossible qu'on remanie ou qu'on abroge les dispositions du pacte fondamental sans consulter les représentants élus de la nation, autrement que serait une constitution toujours à la merci du prince et d'une assemblée choisie par lui ?

VII. — *Modifications apportées par le sénatus-consulte.* — a) *Publicité des séances.* — Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 modifia le Sénat à différents points de vue. Tout d'abord le Sénat constitue son

pouvoir politique en acquérant deux droits indispensables à la responsabilité ministérielle : le droit pour les ministres d'entrer dans la Haute-Assemblée et de prendre part à ses discussions, le droit pour elle de questionner et d'interpeller. Encore faut-il pour que ces droits entrent en jeu, pour que ces moyens d'actions puissent être utilisés, qu'il existe un cabinet solidaire qui s'offre à la responsabilité. Or ce cabinet solidaire existe puisque l'article 2 du sénatus-consulte déclare que les ministres responsables délibèrent sous la présidence de l'empereur. Ce cabinet étant solidaire en soi se présente comme tel devant le Sénat aussi bien que devant le Corps législatif. Ainsi donc le Sénat se trouve lui aussi en contact direct avec le gouvernement et il reçoit des ministres toutes les explications nécessaires sur sa politique et ses projets.

En ce qui concerne les séances du Sénat, elles deviennent publiques ; toutefois la demande de cinq membres suffit pour qu'il se forme en comité secret (art. 4). Aux termes de l'article 24 § 2 de la Constitution de 1852, les séances du Sénat n'étaient pas publiques, mais l'Empire adoptant de plus en plus les règles du régime parlementaire, la publicité s'imposait au nouveau système politique. La commission l'avait admise comme propre à accroître la respectueuse déférence due au Sénat, l'autorité de ses décisions et la dignité de ses membres. C'était un

avantage destiné à rétablir dans une certaine mesure l'égalité constitutionnelle entre les deux Chambres, car s'il faut en croire le duc de Broglie, la mesure la plus propre à atteindre ce résultat serait « de donner aux discussions du Sénat l'activité, le mouvement et la vie, d'attirer et de fixer sur ces discussions l'attention publique, de placer en un mot le premier corps de l'Etat au premier rang dans l'opinion ».

b) *Veto*. — Le Sénat, dans le cas où il était contraire à la loi pour des raisons de fond, pouvait jusqu'alors la renvoyer au Corps législatif; il y a à ce sujet trois règles à observer. La première est l'interdiction faite au Sénat de modifier en quoi que ce soit, car il n'a pas le droit d'amendement. La seconde est l'obligation pour lui de motiver ce renvoi de manière que le Corps législatif soit nettement fixé sur sa cause. La troisième est le rejet de la nouvelle discussion à la session suivante du Corps législatif, de manière que celui-ci ne reprenne pas tout de suite les débats, blessé dans son amour-propre, obstiné dans son idée, mais seulement plus tard une fois son irritation calmée et son jugement mûri. Soumis à ces trois règles, le renvoi de la loi pour la raison de fond était ainsi à la disposition du Sénat, mais encore dans une certaine limite : une seule fois, pas plus. Si le Corps législatif persistait et votait une seconde fois la loi sans changement, le Sénat ne pouvait plus l'arrêter, ou du moins il ne pourrait plus

l'arrêter s'il y avait lieu, que par son veto constitutionnel. Son veto législatif était épuisé. Avec le sénatus-consulte du 8 septembre 1869, la situation est changée. Le Sénat ne jouit pas encore du droit d'amendement, mais il peut, en demandant une nouvelle délibération au Corps législatif, indiquer les modifications dont la loi lui paraît susceptible, mais ce droit n'est pas nouveau à vrai dire, puisqu'il pouvait décider par une résolution motivée que la loi serait soumise à une nouvelle délibération du Corps législatif (sénatus-consulte du 14 mars 1867). Ce qui est nouveau, c'est que le Sénat peut dans tous les cas s'opposer à la promulgation de la loi. A son veto suspensif il joint désormais un veto absolu. Son veto est absolu car il s'applique à tous les cas où la loi lui paraîtrait mauvaise et aussi parce qu'il peut se répéter un nombre indéfini de fois. L'approbation du Sénat devient nécessaire à la loi ; son droit législatif encore restreint dans sa manifestation est entier quant à la sanction. Comme par le passé, le Corps législatif n'examinera une loi sur renvoi du Sénat que dans la session suivante. De plus il faut noter que l'article 26 de la Constitution de 1852 est abrogé. La deuxième partie de cet article due au sénatus-consulte de mars 1867 devenait inutile ; elle donnait au Sénat un veto suspensif que lui conserve le paragraphe 1 de l'article 5 du sénatus-consulte de septembre 1869. La première partie qui avait trait au

veto constitutionnel et énumérait limitativement les cas dans lesquels le Sénat était invité à en faire usage devenait inutile aussi. A quoi bon maintenir dans certains cas un veto constitutionnel absolu du moment que pour tous les cas il existe désormais un veto législatif de même force?

Les effets du veto peuvent être tantôt avantageux, tantôt désavantageux au Pouvoir exécutif. Si la loi à laquelle le Sénat s'oppose est conforme au projet du gouvernement, si le Corps législatif a voté ce projet sans modification, le Sénat en le renvoyant à une nouvelle délibération donne un avertissement à l'empereur. C'est l'empereur plutôt que le Corps législatif qui est atteint par son vote. Au contraire, si le Corps législatif n'a voté le projet du gouvernement qu'avec des modifications et des réserves, le Sénat en lui renvoyant la loi vient en aide à l'empereur ; il lui évite de recourir au refus de sanction et pèse sur le Corps législatif pour qu'il se soumette aux vues du Pouvoir exécutif. Comme le Sénat fort disposé à soutenir l'Empereur, fort peu disposé à le gêner usera de son droit plutôt dans le second cas que le premier, la réforme ne saurait produire des effets très libéraux. Mais le veto a toujours été mortel à ceux qui ont voulu lutter contre l'opinion publique. C'est lui qui a tué Louis XVI bien qu'il fût alors purement suspensif. Au prince qui avait quatorze siècles de monarchie derrière lui, l'opinion

n'a même pas voulu faire crédit d'un peu de temps. Le Sénat ne pouvait se flatter de lui imposer davantage et l'arme nouvelle dont il se trouvait muni devait blesser au premier usage. « Ce veto au Sénat ne sera qu'un veto de carton et les sages du Luxembourg en essayant d'opposer leur volonté à celles des députés précipiteraient infailliblement le pays dans une révolution » (1). Le Sénat ne pouvait donc dire « non » quand le suffrage universel avait dit « oui ». Comme le disait fort sagement Napoléon III : « Marchez à la tête des idées de votre siècle, elles vous poussent en avant ; suivez-les, elles vous soutiennent ; résistez-leur, elles vous renversent. »

c) *Droit d'interpellation.* — D'après l'article 7, tout membre du Sénat ou du Corps législatif a le droit d'adresser une interpellation au gouvernement. Ce droit existait depuis quelque temps déjà, mais il était entouré de formalités qui en rendaient l'usage difficile. Désormais, aux termes du paragraphe 1 du présent article, le droit d'interpellation au lieu d'être collectif devient individuel et se trouve affranchi de toute approbation préalable imposée au demandeur. De plus le Sénat et le Corps législatif peuvent adopter des ordres du jour motivés. On a considéré avec raison que c'était la conséquence naturelle du droit d'interpellation. Chaque fois que le gouvernement le

1. *Le Temps*, 7 août 1869.

demande, l'ordre du jour motivé peut être renvoyé aux bureaux. Des propositions contraires peuvent se produire et la confusion peut en naître. Aussi, afin d'éviter les surprises, lorsque l'ordre du jour pur et simple, qui dans toutes les assemblées a toujours la priorité, aura été écarté, le renvoi à la Commission sera de droit, quand il sera demandé par le gouvernement. Les bureaux nomment alors une Commission sur le rapport de laquelle l'assemblée prononce. Le but est de rendre la rédaction primitive plus complète et d'éviter ainsi les erreurs d'interprétation.

d) *Rapports constitutionnels et réglementaires.* — L'article 11 prescrit que les rapports constitutionnels établis entre le gouvernement de l'empereur le Sénat et le Corps législatif ne peuvent être modifiés que par sénatus-consulte. Jusqu'en 1869, les rapports entre le souverain et les grands corps de l'Etat avaient été réglés par des décrets d'abord pendant la période dictatoriale (22 mars 1852), ensuite en vertu de la délégation contenue dans l'article 5 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 et enfin par différents autres décrets dont le dernier était du 5 février 1867. Le projet primitif présenté par le gouvernement portait aussi que ces rapports seraient réglés par décret impérial, tandis qu'un amendement du comte de Ségur d'Aguesseau proposait que le règlement eût lieu par un sénatus-consulte. Mais la Commission admit une distinction entre les rapports constitutionnels

et les rapports réglementaires : les premiers ne peuvent être modifiés que par un sénatus-consulte, et les derniers seulement seront établis par un décret impérial. Le Sénat pensa que les rapports entre les grands pouvoirs devaient rentrer dans la règle générale qui soumet au sénatus-consulte tout ce qui touche à la constitution, et même tout ce qui est nécessaire à sa marche. Au moment où les pouvoirs du Corps législatif s'étendaient ou plutôt se complétaient, il importait que le Sénat acceptât l'étendue de ses pouvoirs constituants. Sans doute il avait pu les déléguer au premier jour de l'empire, quand tout en quelque sorte était à régler pour l'exécution. En 1869, l'œuvre étant mûrie par un certain nombre d'années d'expérience, les changements devaient être plus rares et moins importants ; dès lors il convenait qu'on rentrât dans les principes et que chaque pouvoir prit sa part de responsabilité. Les rapports réglementaires entre les différents pouvoirs sont donc établis par décret impérial, mais le Sénat et le Corps législatif font leur règlement intérieur. Le droit pour chaque assemblée de faire son règlement intérieur ne souleva aucune difficulté. Seulement le projet primitif avait stipulé ce droit séparément pour le Sénat dans l'article 4 et pour le Corps législatif dans l'article 6. Il sembla plus convenable de réunir ces deux droits dans l'article 11.

Toutes les dispositions contraires au présent séna-

tus-consulte étaient abrogées. Les articles ou les paragraphes visés étaient très nombreux. Aussi à ce propos le baron Brenier s'exprima en ces termes : « Je demande, dit-il, qu'on veuille bien nous faire un texte de constitution clair, c'est-à-dire un texte qui comprenne ce qui reste des articles de la Constitution de 1852 que le sénatus-consulte a abrogée en partie, ce qui reste des divers sénatus-consultes et enfin que le résultat de cette coordination soit affiché dans les communes afin que les citoyens puissent le lire et avoir une perception nette de la constitution. »

TROISIÈME PARTIE

Analyse des travaux et des principales discussions du Sénat

CHAPITRE PREMIER

LE SÉNAT DE 1852 à 1870

I. — *Inauguration des travaux du Sénat et modifications constitutionnelles.* — Lorsque après quatre mois de dictature, le prince-président eût profondément remanié l'organisation du pays, le pouvoir discrétionnaire, dont il était investi depuis le coup d'Etat, n'avait plus de raison d'être. Son œuvre formait désormais un ensemble selon ses vues, selon les principes posés par le Consulat et l'Empire qu'il avait ouvertement choisis pour inspiration et pour règle. Il pouvait, sans craindre que la marche de son gouvernement ne fût entravée par les résistances de l'opinion, renoncer à la dictature dont il était investi et appeler à lui ce Sénat auquel le maintien de la loi

fondamentale était confié et ce Corps législatif chargé du maintien et du vote des lois. Un décret du 28 mars 1852 annonçait officiellement que le régime exceptionnel sous lequel le pays était placé depuis le 2 décembre touchait à son terme. Le 29 mars, il déposa la dictature en ouvrant solennellement aux Tuileries la session du Sénat et du Corps législatif ; le lendemain commencèrent les travaux des deux assemblées.

Dans le discours par lequel il inaugura les travaux du Sénat, le président, le prince Jérôme Bonaparte, expliqua les raisons qui avaient déterminé son neveu à faire à la souveraineté populaire un appel aussi pressant qu'énergique.

Il donna la formule du pouvoir nouveau et rappella en même temps les nécessités et les circonstances qui lui avaient donné à la fois l'existence et la légitimité. « Le suffrage universel, dit-il, a inauguré une ère nouvelle. En dehors du suffrage universel ; rien de stable n'a pu être fondé. » Le premier soin du Sénat fut de fixer conformément à l'article 15 de la constitution, la dotation annuelle du président de la République pour toute la durée de ses fonctions. Le sénatus-consulte qui détermina la liste civile la porta à l'unanimité à 12.000.000 francs. Les palais nationaux avec leur mobilier et leurs dépendances furent par ce même sénatus-consulte affectés à l'habitation et à l'usage du président. Le prince

devait jouir exclusivement du droit de chasse dans les forêts de Compiègne, de Fontainebleau, de Saint-Germain et de Marly et dans le bois de Versailles. Seulement l'Etat continuerait de recevoir les revenus et produits utiles de ce bois et forêts et resterait chargé de leur administration ainsi que de l'entretien des palais nationaux et de tout ce qui en dépend. Ce sénatus-consulte, voté le 1^{er} avril selon les formes déterminées par le décret réglementaire du 22 mars 1852, fut présenté au prince-président par le bureau du Sénat. Le Sénat n'eut plus pendant toute la durée de la session qu'à contrôler et à approuver les lois votées par le Corps législatif. Ces travaux constatés seulement par l'énoncé sommaire de leurs résultats parurent à quelques-uns avoir été entourés d'une obscurité un peu trop profonde et comme on semblait regretter que les études législatives du Sénat n'eussent pas reçu une plus grande publicité, une note officielle exposa les motifs du silence gardé dans le *Moniteur* à l'égard des rapports des commissaires du Sénat. Ces motifs étaient tirés de la constitution elle-même. Le gouvernement, disait l'article officiel, par respect pour la constitution, s'est imposé la pénible nécessité de ne point insérer au *Moniteur* les rapports des commissions du Sénat qui, sans se borner à la question de constitutionnalité, apprécient le mérite même des dispositions de la loi. Il importe à la dignité même du Sénat que cet exa-

men n'ait pas lieu puisqu'il ne peut être suivi d'aucune discussion et que le vote ne doit être formulé qu'en ces termes : « Le Sénat s'oppose ou ne s'oppose pas à la promulgation de la loi. »

Le 19 octobre 1852 parut un décret daté de Saint-Cloud qui convoquait le Sénat pour le 4 novembre. Ce décret était précédé de quelques considérations sur les manifestations qui venaient de se produire dans toute la France en faveur du rétablissement de l'Empire et qui imposaient au prince-président de la République le devoir de consulter le corps chargé du maintien et du développement de la constitution. Le 4 novembre, à l'ouverture des travaux du Sénat, le ministre de l'Intérieur donna communication d'un message présidentiel qui rappelait la volonté du pays si clairement manifestée et invitait le Sénat à modifier la constitution en ce sens sans toutefois changer les bases fondamentales. Le rapporteur choisi, Troplong, fut chargé d'exposer et de commenter les développements constitutionnels proposés. Il voulut d'abord justifier par des considérations de métaphysique politique les changements qui s'accomplissaient. Et après avoir expliqué pourquoi la monarchie napoléonienne devait absorber la République, Il ajoutait : « La République est virtuellement dans l'Empire à cause du caractère contractuel de l'institution et de la communication et de la délégation expresse du pouvoir par le peuple ; mais l'Empire

l'emporte sur la République parce qu'il est aussi la monarchie, c'est-à-dire le gouvernement de tous confié à l'action modératrice d'un seul avec l'hérédité pour condition et la stabilité pour conséquence. » Il essaya ensuite de mettre en relief par des considérations tirées de l'histoire la tradition monarchique de la France et la difficulté ou plutôt l'impossibilité d'appliquer le régime républicain à un pays aussi vaste, puis il entra dans les détails du projet de sénatus-consulte. Le prince-président serait proclamé empereur sous le nom de Napoléon III ; l'hérédité était établie d'après la loi salique, et à défaut d'enfant mâle le droit d'adoption était reconnu dans la descendance légitime et masculine des frères de Napoléon I^{er}.

Le sénatus-consulte qui devait être proposé à l'acceptation de la nation fut adopté à l'unanimité, moins une voix dont l'opposition fut attribuée à Vieillard, l'ancien précepteur du prince Louis-Napoléon. Immédiatement après ce vote, tous les sénateurs en grand costume et les cardinaux en robe rouge précédés par une escorte de cavalerie se rendirent à Saint-Cloud pour remettre au prince le sénatus-consulte qu'ils venaient d'adopter. Le prince Jérôme, président du Sénat, ayant dans la journée même résigné cette haute dignité, le Sénat fut présenté à Saint-Cloud par le vice-président Mesnard. Le prince Louis-Napoléon répondit par des remerciements et

ses paroles furent accueillies du cri de « vive l'empereur ! » Le même jour parurent deux décrets. L'un appelait le peuple à voter dans les journées des 21 et 22 décembre sur le plébiscite rédigé par le Sénat ; le second appelait le Corps législatif à constater la régularité des votes, à en faire le recensement et à en déclarer le résultat. La nation consultée donna à Louis-Napoléon une grande marque de confiance, puisque sur 8.140.660 votants, 7.824.189 s'étaient prononcés en faveur du rétablissement de l'Empire. Le 1^{er} décembre à 8 heures du soir, par un brouillard épais qui enveloppait toute la ville, les trois grands corps de l'Etat, Sénat, Conseil d'Etat, Corps législatif, se rendirent escortés par des porteurs de torches à cheval au palais de Saint-Cloud pour faire connaître officiellement au prince Louis-Napoléon le résultat du vote. Le Sénat prit place sur les bancs préparés dans la galerie d'Apollon à la droite du trône qui en occupait le fond. Le premier vice-président Mesnard prononça une allocution chaleureuse au nom de cette assemblée. Le 2 décembre le *Moniteur* publia le décret impérial qui promulguait le plébiscite accepté par le peuple français.

L'Empire constitué, le Sénat devrait travailler à . accommoder la Constitution du 14 janvier 1852 avec la nouvelle forme de gouvernement. La liste civile fixée pour une présidence décennale ne paraissant

plus suffisante, le Sénat vota (12 décembre) un chiffre annuel de 25 millions pour l'empereur. Le Sénat votait en outre 1.500.000 francs comme dotation des princes impériaux ; il devait fixer le douaire de l'impératrice lors du mariage de l'Empereur. Le décret qui réglait l'hérédité dans la famille Bonaparte au cas où l'empereur ne laisserait point d'héritier direct ou adoptif fut signé le 19 décembre, communiqué au Sénat le 23 et publié le 24.

Ce décret portait qu'à défaut d'héritier de l'empereur, son oncle bien-aimé Jérôme-Napoléon Bonaparte et sa descendance directe naturelle et légitime provenant de son mariage avec la princesse Catherine de Wurtemberg, de mâle en mâle par ordre de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des femmes serait appelée à lui succéder. Le même jour où le décret réglant la succession au trône lui avait été communiqué, le Sénat avait voté le projet de sénatus-consulte portant interprétation et modification de la Constitution du 14 janvier 1852. Le sénatus-consulte consacre dans les mains de l'empereur plusieurs privilèges importants, attributs essentiels de la souveraineté et qui, en effet, doivent appartenir au chef de l'Etat dans le cas où il exerce une souveraineté sans partage. C'est ainsi que l'empereur acquiert le droit de faire grâce, d'accorder des amnisties, de présider le Sénat et le Conseil d'Etat, de conclure des traités de commerce même s'ils entraînent des modifications

de tarifs, d'ordonner des travaux d'utilité publique. Les dispositions relatives aux traités de commerce et aux travaux d'utilité publique avaient une gravité qui ne laissa de préoccuper l'opinion ; elles rencontrèrent même quelque opposition au Sénat, mais elles étaient la conséquence quasi nécessaire de la transformation que la forme du gouvernement avait subie. « Si on ne voulait pas les accepter, il eût fallu d'abord repousser l'Empire, disait Troplong. »

II. — *Session de 1853. — Discours de Troplong. — Le cardinal Mathieu. — Loi modifiant l'état-major général de la Marine. — Bal du Sénat. —* L'Empire était rétabli de nom et de fait avec son vrai caractère de monarchie investie de la plénitude des attributions suprêmes lorsque s'ouvrit l'année 1853. Un décret du 25 janvier avait fixé au 14 février la convocation du Sénat et du Corps législatif pour la session de 1853. La séance d'ouverture eut lieu aux Tuileries. Cette solennité à laquelle assistait l'impératrice avait été organisée avec un soin particulier : elle devait fixer les règles du cérémonial de la nouvelle Cour. Le 15 février, jour de la première réunion du Sénat, le président Troplong prononça le discours d'ouverture : « L'action du Sénat, dans les travaux de la session, n'a pas été moins utile que celle du Corps législatif, dit-il. C'est lui que nos institutions appellent à connaître des vœux et des plaintes des citoyens : il a

consacré de nombreuses séances à l'examen des pétitions et en a renvoyé bon nombre aux ministres compétents en les accompagnant de rapports mûrement étudiés. Chargé aussi par la constitution de veiller à ce qu'elle ne reçoive aucune atteinte, le Sénat a soumis au contrôle de son expérience et de ses lumières les projets votés par le Corps législatif et quelques-uns n'ont reçu son approbation qu'à la suite de discussions où le Sénat a fait preuve d'autant de sagesse que d'indépendance. » Le Sénat acheva de se constituer par un règlement intérieur daté du 2 juin. La Chambre haute y tranchait certains points de détail que le décret organique du 22 mars 1852 avait laissés à son appréciation. Dans le reste de la session, un seul orateur réveilla un instant les échos du Luxembourg. Ce fut le cardinal Mathieu, archevêque de Besançon, qui le 5 juillet prit la parole pour appuyer une pétition des officiers de l'armée de terre contre les rigueurs de la retraite par limite d'âge. Prélat d'une ville de garnison, il s'intéressait beaucoup aux questions militaires, au point que ses collègues l'avaient surnommé le cardinal des Armes (par allusion au ministre de la Guerre des Etats pontificaux). Le Sénat fit à son discours l'honneur d'une reproduction intégrale.

Dans l'année 1853, la Chambre haute obtint le retrait du sénatus-consulte présenté pour régler l'organisation des colonies. Ce qu'elle réprouvait, c'était la collaboration trop envahissante du Conseil d'Etat.

Le « premier corps de l'Etat » ne voulait pas paraître subordonné à une réunion de fonctionnaires amovibles. Cette même année, les amiraux s'émurent vivement d'un projet de loi qui allait modifier l'état-major général. Il s'agissait de mettre les « vieux amiraux » trois ans plus tôt à la retraite pour hâter l'avancement des « jeunes capitaines » sous prétexte qu'ils étaient plus familiarisés avec la navigation à vapeur, décidément victorieuse de la navigation à voiles. Et c'était un ministre civil, un simple armateur de Bordeaux, Ducos, qui osait toucher à l'arche sainte des situations acquises, qui passant par-dessus la tête du Conseil d'Amirauté n'avait même pas jugé à propos de lui communiquer le projet. Les amiraux du Sénat ne voulaient pas laisser sacrifier leurs vieux compagnons sans faire entendre une énergique protestation. L'amiral de Mackaz, dont l'avis ne pouvait être douteux, fut désigné comme rapporteur. Il exprima si fièrement et si rudement son opinion, que l'empereur le rencontrant quelque temps après lui dit d'un ton ironique : « Eh bien, amiral, c'est à la constitution, que nous faisons maintenant notre cour ? » Lorsque vint la discussion, le cardinal Mathieu prononça un discours où derrière le prélat se laissait voir son frère contre-amiral. On s'en aperçut aux détails statistiques aussi précis que curieux dont il fit la base de son argumentation. Delangle, puis Baroche intervinrent, et sans se laisser

émotionner ils discutèrent en légistes. Le ministre de la Marine intervint lui-même avec l'assentiment et en quelque sorte sur l'invitation du gouvernement. Le discours qu'il prononça au Sénat le 23 mai 1853 montre avec une ironie qui puise sa force dans les faits eux-mêmes qu'un ministre civil pouvait seul toucher aux cadres immobilisés des vieux frères d'armes, « à cette aristocratie des cheveux blancs ». Quand on passa au scrutin, 15 bulletins bleus seulement rejetèrent la loi. Le 30 mai le Sénat se sépara, imitant le Corps législatif. C'est dans cette session qu'à l'occasion du mariage de l'empereur le Sénat offrit le 7 février 1853 un grand bal. Les procès-verbaux nous apprennent gravement que « dans le premier quadrille qui a été formé, l'empereur figurait avec M^{me} la présidente Troplong ; le général comte Regnault de Saint-Jean-d'Angély, l'un des vice-présidents du Sénat, avait l'honneur de danser avec Sa Majesté l'Impératrice. Ce « ballet de législateurs » est symptomatique. Montalembert, avec cette ironie qui était son triomphe, s'étonnait que les travaux de la Chambre exigeassent déjà des « distractions » et il demandait si le seul rôle du Corps législatif était de faire danser et la ville et la Cour, « mission représentative dont ses recherches historiques ne lui avaient fait trouver aucun exemple dans le passé ». Ces réflexions peuvent s'appliquer aussi bien au Sénat ; mais alors tout était à l'espoir d'un long ave-

nir et le peuple étant en liesse, l'auguste assemblée voulait s'associer à la joie commune.

III. — *Session de 1854. — Loi sur l'instruction primaire.* — En 1854, une grande discussion s'engagea au Luxembourg à propos de la loi sur l'instruction primaire. Cette loi avait pour objet de réduire à seize le nombre des recteurs et de transporter aux préfets la nomination des instituteurs primaires. Aucune des concessions faites par la loi de 1850 à l'esprit religieux n'était formellement retirée, mais c'était une revanche réelle quoique modeste pour l'esprit universitaire ; c'était une désillusion pour les catholiques qui ne voulaient admettre aucune modification à la loi de 1850. Le cardinal Donnet fut le premier à descendre dans l'arène parlementaire pour combattre la loi proposée. Beaucoup de sénateurs auraient voulu pouvoir discuter après la Chambre sur le fond même de la loi ; mais le gouvernement, par l'organe de Baroche, coupa court à ces velléités inconstitutionnelles. Le président du Conseil d'Etat expliqua brièvement que, si la loi n'est pas attaquée au point de vue constitutionnel, il est interdit aux commissaires du gouvernement qui n'ont à remplir qu'un mandat limité de suivre les discussions du Sénat. Il y eut un mouvement de révolte. Le baron Charles Dupin dit avec amertume qu'il vaudrait mieux voter sans prendre la parole et aller au scrutin « comme

des muets ». Le cardinal Mathieu protesta également. « Si l'accès des anciennes tribunes est interdit au public, c'est, dit-il, afin que nous puissions dans cette enceinte, parler, exposer librement nos vues sur les lois. » Le gouvernement reste impassible, bravant toutes les résistances. Le Sénat finit par voter à la fois humilié et soumis.

IV. — *Session de 1855. — Pétition sur la noblesse. — Situation de la ville de Paris.* — La session de 1855 vit s'agiter une question qui fut l'occasion de débats importants. On demandait au gouvernement de reconstituer un corps de noblesse afin de servir à la fois d'appui et d'ornement au trône relevé. Le Sénat fut saisi sur ces entrefaites d'une pétition d'un ancien magistrat, M. Voysin de Gartempe. Cette pétition demandait : 1^o que l'on rétablît l'ancienne disposition du Code pénal aux termes de laquelle l'usurpation des titres nobiliaires était punie d'un emprisonnement de six mois à deux ans ; 2^o que nul ne pût s'attribuer un titre nobiliaire si préalablement il n'avait pas formé le majorat afférent à ce titre conformément aux ordonnances du 10 février 1824 et du 21 juin 1829. Le Sénat discuta cette pétition avec vivacité, la prit en considération et la renvoya au garde des Sceaux avec prière de préparer un projet de loi en ce sens. Le rapporteur Delangle soutint qu'il était inadmissible que le premier venu soit libre de s'approprier des

titres nobiliaires « sans avoir à compter, comme on disait si agréablement en 1832, avec un autre juge que Molière » ! Le marquis de Boissy, dont les réparties incisives et les saillies imprévues devaient souvent provoquer l'agacement de Troplong, se leva à cette occasion pour demander que les employés du Sénat fussent assujettis à des formes plus respectueuses vis-à-vis des membres de l'assemblée. « Chacun de nous, dit-il, a le droit d'être appelé le noble sénateur. » La situation de la capitale souleva aussi quelques discussions. Les affaires municipales de Paris étaient alors gérées par un conseil, dont la nomination appartenait au pouvoir, et cette situation semblait imposée à la ville de Paris comme un châtiment plus encore que comme une garantie. Dans la séance du 27 avril 1855, le vieux comte Boulay de la Meurthe déclara que Paris était traité « comme les communes qui se sont mises dans le cas de suspension, de dissolution ». Cela ne lui semblait, disait-il, ni juste, ni raisonnable, ni politique.

Session de 1856. — Sénatus-consulte organisant la régence. — L'année 1856 fut marquée au Sénat par la discussion du sénatus-consulte organique sur la régence. Bien que l'histoire démontre l'inutilité des lois de régence en général, ce sont justement celles-là qu'on discute avec le plus de passion. Aucun sénateur n'ayant cru devoir prendre la parole sur l'en-

semble du sénatus-consulte, le Sénat passa de suite à la discussion des deux premiers articles qui furent adoptés à l'unanimité :

Article 1. — L'empereur est mineur jusqu'à l'âge de dix-huit ans accomplis.

Article 2. — Si l'empereur mineur monte sur le trône sans que l'empereur son père ait disposé de la Régence de l'Empire, l'impératrice mère est régente et a la garde de son fils mineur.

L'article 3 portait :

L'impératrice régente ne peut contracter un second mariage.

Afin de ne pas introduire d'empêchement dirimant au mariage, la Commission proposa de remplacer l'article primitif par celui-ci :

L'impératrice régente qui convolerait en secondes noces ne conserverait ni la régence, ni la garde de son fils mineur ».

Le général de Cramayel voulait qu'on ajoutât à l'article 3 du projet quelques mots pour dire que l'impératrice n'était nullement mise en dehors du droit commun, mais qu'elle ne pouvait se remarier avant d'avoir renoncé formellement à la régence et à la garde de l'empereur mineur. L'amendement Cramayel n'étant pas appuyé par 5 sénateurs, le

président allait mettre aux voix l'article du projet lorsque Bonjean tout en s'associant au rejet de l'amendement fit remarquer que le conditionnel employé par la rédaction de la Commission n'était pas conforme au style législatif. Quand la loi règle les conséquences d'un fait, elle ne parle qu'au présent ou au futur, dit-il. Il faudrait donc mettre : « L'impératrice régente qui convole à de secondes noces perd de plein droit la régence et la garde de son fils mineur ». Cette rédaction acceptée par la Commission fut adoptée. Le Sénat passa ensuite à l'examen de l'article 4 ainsi conçu dans le projet : « A défaut de l'impératrice, la régence, si l'empereur n'en a autrement disposé par un acte public ou secret, appartient au premier prince français et, à son défaut, à l'un des autres princes français dans l'ordre de l'hérédité de la couronne. » Le comte de Flahaut, trouvant cet article peu clair, demanda si le gouvernement et la Commission entendaient que l'empereur eût le droit de désigner par un acte secret déposé aux archives du Sénat le régent destiné à remplacer l'impératrice si pour une cause quelconque la régence venait à cesser. La Rochejacquelein soutint également que l'article 4 n'était pas assez explicatif et qu'il ne coupait pas court aux prétentions d'un prince français qui viendrait, cet article à la main, réclamer ce qu'il prétendrait être son droit. L'article 4 renvoyé à la Commission reçut cette

rédaction définitive : « A défaut de l'impératrice, qu'elle ait ou non exercé la régence et si l'empereur n'en a autrement décidé par un acte public ou secret, la régence appartient au premier prince français dans l'ordre de l'hérédité de la couronne. L'empereur peut, par un acte public ou secret, pourvoir aux vacances qui pourraient se produire dans l'exercice de la régence pendant la minorité. » L'article 5 contient la disposition suivante : « Immédiatement après la mort de l'empereur, le Sénat est convoqué par le Conseil de régence. » La Rochejacquelein ayant demandé que le Sénat fût convoqué de plein droit, le général de Lavocstine s'écria au milieu de l'émotion générale : « On a vu un Sénat se réunir ainsi et chacun se rappelle ce qu'il a fait. »

La question du serment de la régente fut vivement discutée. La suppression de la mention de faire respecter le Concordat dans la formule du serment de régence avait d'autant plus vivement ému les partisans de ce traité que le clergé ne cessait d'en combattre certaines dispositions et que l'on redoutait l'influence du parti catholique sur l'impératrice. Ces dispositions alarmant certains partisans de la dynastie, le marquis de la Valette, ancien ambassadeur de France à Constantinople, demanda formellement que la partie du serment relative au concordat fût rétablie afin que, si la conscience de l'impératrice lui inspirait des scrupules sur son maintien, elle lui fit

aussi un scrupule de le détruire. Les cardinaux Gousset et Morlot ne mettaient pas d'obstacle à ce que dans la formule du serment fût compris pour l'impératrice régente ou le régent l'engagement de faire observer le Concordat ; mais il n'en pouvait être de même, selon eux, des articles organiques qu'ils considéraient comme n'étant pas obligatoires. Le rapporteur, Portalis, déclara que les principes de tolérance avaient jeté de telles racines dans les esprits depuis le premier Empire que le progrès de la raison publique les défendait mieux que toute sanction législative. Finalement le Sénat rejeta l'amendement Lavalette.

VI. — *Sessions de 1857 et de 1858. — Sénatus-consultes relatifs au serment des députés et à la Haute-Cour de justice. — Promulgation de la loi de sûreté générale.* — Dans la session de 1857 le Sénat se consacra exclusivement à l'examen des pétitions et à l'élaboration de la première partie du Code rural. La session de 1858 fut plus chargée. Parmi les sénatus-consultes qui appartiennent à cette session, il convient de mentionner celui du 8 février portant que les candidats à la députation devront, huit jours au moins avant l'ouverture du scrutin, déposer à la préfecture un écrit contenant le serment d'obéissance à la constitution et de fidélité à l'empereur. On voulait ainsi prévenir le retour

de certains incidents qui s'étaient produits aux élections de 1857 et empêcher que des candidats républicains élus députés ne se servent de leur mandat pour refuser le serment. Un autre sénatus-consulte voté le 14 mai régla la compétence et la procédure de la Haute-Cour de justice chargée de connaître des crimes et délits commis par les princes de la famille impériale, par les ministres, par les grands officiers de la couronne, par les sénateurs, les conseillers d'Etat. Quoique gardien des libertés publiques, le Sénat ratifia la fameuse loi de sûreté générale. A coup sûr, il eût dû opposer son veto pondérateur à cette loi scélérate que même l'exécrable attentat d'Orsini était impuissant à justifier. A la vérité, les sénateurs comme les députés virent l'excès, le déplorèrent, puis comme les députés, cédèrent par lassitude ou faiblesse et sacrifièrent, à ce que l'on appelait l'intérêt social, la légalité dont ils étaient les répondants et les gardiens. Quand ces mesures de sûreté générale vinrent à l'ordre du jour, une seule voix s'éleva en faveur du droit, celle du général de Mac-Mahon. Il se refusa à ratifier l'illégalité, même contre des ennemis que son épée eût combattus sans merci, mais que sa loyauté répugnait à proscrire.

VII. — *Sessions de 1859, 1860, 1861. — Discussion de l'adresse. — Examen des pétitions. — Modification du système financier.* — Les sessions de 1859

et de 1860 ne furent marquées par aucune discussion vraiment remarquable. Le Sénat tenait ses séances, sans qu'on s'en doutât, dans Paris même. Exclu de l'enceinte de la Chambre haute, le public achevait d'étouffer sous une dédaigneuse indifférence ce qu'on avait prétendu lui dérober. Le succès du régime de décembre avait dépassé ses espérances. Il avait relégué le Sénat dans l'ombre, il avait ainsi placé si haut le premier corps de l'Etat qu'il était hors de la portée du regard. La constitution s'était simplement trompée de sens : la nécropole parlementaire avait été enfouie si profondément, que personne ne se penchait pour apercevoir si le Sénat existait encore. L'année 1861 vint marquer le retour aux discussions parlementaires. L'ère des séances tumultueuses devait s'ouvrir pour la paisible enceinte du Luxembourg. L'empereur accompagné de l'impératrice ouvrit en grande pompe le 4 février 1861 la session législative au Louvre au milieu d'un public avide de spectacles où se déployait l'appareil extérieur de la puissance impériale avec ses maîtres des cérémonies, ses officiers, ses chambellans. Le 28 février eut lieu pour la première fois la discussion de l'adresse au Luxembourg. La Rochejacquelein, de Hackerén, le marquis de Gabriac défendirent la souveraineté pontificale. Après Piétri le prince Napoléon soutint la thèse contraire. Passant en revue tous les actes de la politique italienne depuis deux ans, il les justifia

en mêlant à cette justification des attaques contre l'Autriche, le pape, les Bourbons. Billault qui lui répondit se hâta de dégager la politique de Napoléon III de celle de son cousin. Le 4 mars commença la discussion des articles. Le marquis de Boissy exprima le regret qu'on n'eût pas décrété l'admission du public aux séances du Sénat. Boissy qui était un discoureur infatigable, était déjà connu comme tel à la Chambre des Pairs dont il avait fait partie. Interpellant les ministres, cherchant querelle au président, bravant les rappels à l'ordre, il devait naturellement désirer que le public ne fût pas privé des saillies et des malices par lesquelles il désarmait ses collègues, après les avoir désagréablement importunés. Ferdinand Barrot, puis le marquis de la Grange crurent devoir exprimer quelques craintes au sujet des concessions nouvelles accordées aux principes de liberté. Mimerel provoqua ensuite des explications sur l'exécution du traité de commerce conclu avec l'Angleterre le 23 janvier 1860.

Un incident fut soulevé par Dupin à l'occasion d'une instruction judiciaire qui avait amené récemment l'arrestation du banquier Mirès, gérant d'une société financière connue sous le nom de Caisse des chemins de fer. Cette arrestation avait fait beaucoup de bruit et on s'entretenait des révélations graves qui pouvaient naître du procès où était impliqué civilement comme président du conseil de surveil-

lance de la société, un membre du Sénat. Dupin prit texte de ce procès pour s'élever, comme il l'avait fait déjà, contre les abus du crédit et de l'agiotage, et pour rappeler aux hommes publics qu'ils doivent refuser leur complicité aux faiseurs d'affaires toujours prêts à payer à gros deniers la considération et le nom qu'on leur prête. Le sénateur à qui s'adressait indirectement cette mercuriale, le comte Siméon, répondit qu'il ne croyait pas avoir à regretter le concours prêté par lui à de grandes entreprises utiles au pays. Billault au nom du gouvernement s'associa aux sentiments exprimés par Dupin en déclarant qu'une enquête sévère avait été ordonnée et que tous les coupables seraient atteints. Après le rejet d'un amendement soutenu par le prince Poniatowski, Dumas, Mérimée en vue de signaler l'insuffisance des encouragements accordés aux lettres et aux arts, le Sénat entendit les discours du baron de Chapuys-Montlaville sur la police des feuilletons et des théâtres, et de Barbaroux sur l'organisation politique et administrative de l'Algérie, puis il arriva au dernier paragraphe qui traitait des affaires d'Italie. Dans l'opinion d'un grand nombre de sénateurs, le projet d'adresse n'exprimait pas en termes suffisamment clairs et formels la volonté de maintenir le pouvoir temporel du pape : de là des amendements présentés par plusieurs membres pour engager davantage dans l'intérêt du Saint-Siège le vote du Sénat. Le

premier de ces amendements, appuyé par un remarquable discours de Barthe, et combattu par le comte de Casabianca et le président du Conseil d'Etat Baroche, ne fut rejeté que par une majorité de 9 voix. La discussion sur le paragraphe rédigé par la Commission ne fut pas moins vive. Quelques cardinaux y prirent part et plusieurs fois les interruptions violentes troublèrent le calme habituel des délibérations. L'adresse fut enfin votée après un débat qui avait duré sept longues séances, et dont le compte rendu excitait partout un véritable intérêt.

La discussion de l'adresse terminée, le Sénat reprit sa besogne habituelle, c'est-à-dire l'examen des pétitions. Pendant les séances d'avril, le Sénat examina des pétitions intéressantes concernant l'hérédité des titres de noblesse conférées par Napoléon 1^{er}, la répartition de la cote personnelle et mobilière, le renouvellement du Corps législatif. Parmi les pétitions examinées au mois de mai, on doit citer celle des marins adonnés à la pêche côtière qui sollicitaient la protection du Sénat contre la concurrence anglaise et celle qui fut signée en faveur des chrétiens de Syrie. Ces deux questions dont l'une se rattachant à l'exécution du traité conclu en 1860 avec l'Angleterre mettait en présence les doctrines de la protection et du libre-échange, et dont l'autre se produisait au moment où les affaires de Syrie étaient l'objet de l'attention générale provoquèrent des discussions

brillantes auxquelles prirent part les membres les plus éminents du Sénat.

La session législative fut close au mois de juin, mais le Sénat fut convoqué le 2 décembre en session extraordinaire. Il était appelé à délibérer sur les conclusions d'un rapport de Fould. Ce rapport, selon lequel le système financier devait être complètement modifié, fut l'occasion d'un projet de sénatus-consulte portant : 1^o que le budget soumis au Corps législatif serait voté non plus par ministère, mais par section ; 2^o qu'il ne pourrait plus être accordé de crédit extraordinaire qu'en vertu d'une loi. L'exposé des motifs, habilement rédigé par le président de section au Conseil d'Etat, Vuitry, présentait l'historique des systèmes préalablement appliqués au vote du budget sous les différents gouvernements et faisait ressortir les avantages des dispositions nouvelles. L'examen du projet fut renvoyé à une Commission composée de dix membres qui confia au président Troplong la mission de rendre compte de ses travaux.

Le rapport qui concluait à l'adoption du projet de sénatus-consulte amendé seulement sur un point de détail fut déposé et lu à la séance du 17 décembre. C'était un commentaire très détaillé et très complet du nouveau système financier en même temps que la déclaration des principes qui avaient inspiré l'empereur. Troplong eut soin d'établir que les réformes

présentées au vote du Sénat étaient « des perfectionnements et non des déviations de la constitution » ; et il remercia « le monarque libéral qui, chargé par la nation de reconstituer le pouvoir n'était occupé qu'à en prévenir l'exagération ». La discussion du projet de sénatus-consulte occupa les deux séances du 20 et du 21 décembre. Le nouveau système financier souleva des objections assez graves. Brenier, Hubert Delisle, Bonjean ne le jugeaient pas exempt de difficultés pratiques ; ils regrettaient de voir enlever à la couronne la faculté d'ouvrir des crédits extraordinaires et supplémentaires, prérogative reconnue jusqu'alors nécessaire par les différents gouvernements. Casabianca et Ségur-d'Aguesseau soutinrent au contraire toutes les dispositions du projet. Fould qui prit la parole vers la fin des débats expliqua les termes du rapport qu'il avait adressé à l'empereur et les mesures qu'il avait cru devoir proposer ; puis, répondant aux orateurs qui reprochaient au projet de sénatus-consulte de sacrifier les prérogatives impériales, il invita le Sénat « à choisir entre ceux qui, par un zèle exagéré, s'opposent à ce que le pouvoir accepte ou s'impose aucune limite et ceux qui, avec non moins de loyauté, l'appuyent dans sa volonté de se contenir lui-même ». Forcade, qui venait de quitter le ministère des Finances, apporta son témoignage favorable et démontra combien il était nécessaire de s'arrêter dans la voie des dépen-

ses. Il rappela que ses prédécesseurs et lui-même n'avaient eu qu'une pensée, résister à leurs collègues pour l'entraînement des dépenses même utiles. L'augmentation rapide du découvert en dépit de ces efforts ne justifiait que trop les dispositions du sénatus-consulte qui fut adopté par le Sénat et promulgué le 31 décembre.

VIII. — *Session de 1862. — Discussion de l'adresse.* — Dans la session de 1862 le projet d'adresse, toujours rédigé par Troplong, contenait une approbation entière et sans réserve des actes et de la politique du gouvernement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; et sur les points où il était à supposer que la discussion s'engagerait au sein du Sénat, notamment sur les affaires de l'Italie et de Rome, il s'appliquait à satisfaire autant que possible chaque opinion. Dès l'ouverture de la discussion générale, on put juger de la vivacité de langage qui allait se donner libre cours. Ségur-d'Aguesseau attaqua violemment l'administration du ministre de l'Intérieur, Persigny, qu'il qualifia de Polignac de l'empire. Pietri blâma l'attitude de la papauté ainsi que celle de l'épiscopat, et demanda que par l'évacuation de Rome, l'Italie fût laissée maîtresse absolue de ses destinées. Le prince Napoléon intervint par la suite dans le débat. Il repoussa pour la dynastie impériale toute analogie avec l'hérédité de droit divin et soutint

que Napoléon I^{er} n'était monté sur le trône que pour affermir et couronner avec lui les grands principes de la Révolution. A la suite des émotions provoquées par le discours du marquis de Boissy, le Sénat se vit ramener au calme par deux discours de Thayer et du baron Charles Dupin qui vinrent défendre la société de Saint-Vincent-de-Paul contre les imputations contenues dans une circulaire du ministre de l'Intérieur et protester contre la dissolution du conseil général de cette société. Les cardinaux Morlot et Mathieu déclarèrent que l'intérêt du gouvernement n'était pas de frapper une société qui répandait le bien autour d'elle. Billault répondit que le gouvernement avait simplement fait exécuter la loi et qu'il ne pouvait tolérer plus longtemps une organisation dont la puissance même risquait de devenir un véritable péril. En ce qui concerne les affaires d'Italie, le projet d'adresse s'était appliqué à rallier toutes les opinions. Différents orateurs, notamment les cardinaux Donnet et Mathieu, insistèrent pour que l'adresse fût interprétée et même amendée dans un sens favorable au pouvoir temporel et à l'intérêt catholique. Bonjean essaya de démontrer que le pouvoir temporel était pour la papauté un fardeau dont elle aurait tout intérêt à délivrer son indépendance spirituelle. La Guéronnière distribua une part égale d'éloges et de blâmes à la conduite du Piémont et à celle de Rome sans indiquer d'autre conclusion que celle

qu'amènerait la marche du temps. Le prince Napoléon, au contraire, se prononça nettement pour l'unité italienne. Pour calmer tout le monde, le ministre d'Etat Billault s'appliqua à convaincre le Sénat que les expressions du projet d'adresse ne contenaient que des conseils utiles pour la papauté et que l'unanimité du vote exercerait sans aucun doute une grande influence sur la solution des difficultés. L'adresse fut adoptée, il n'y eut que 6 opposants dont les 4 cardinaux présents.

IX. — *Session de 1863. — Discussion de l'adresse. Question polonaise. — Dépenses de la guerre du Mexique. — Pétition Darimon.* — La session de 1863 débuta comme à l'habitude par la discussion du projet d'adresse. Le projet d'adresse, rédigé par Troplong, exprimait en termes pompeux une approbation générale des actes et des tendances du gouvernement. Tout allait bien, même au Mexique. Quant aux affaires d'Italie, l'ère des conflits s'éloigne, celle des transactions semble approcher, disait-il. La discussion de l'adresse, qui n'employa que deux séances, emprunta toute son importance à l'intervention de Thouvenel, dans le débat relatif aux affaires d'Italie. Le journal *la France*, fondé dans le courant de 1862 sous le patronage de plusieurs membres du Sénat et dirigé par le vicomte de la Guéronnière, avait cru pouvoir conclure, du remplacement de Thouvenel

par Drouyn de Luys au ministère des Affaires étrangères, que l'ancien ministre avait fait dévier la politique conciliatrice de l'empereur pour la tourner contre Rome au profit de l'unité italienne. Thouvenel saisit l'occasion de défendre comme sénateur la conduite qu'il avait tenue comme ministre et en même temps d'expliquer le vote négatif qu'il se proposait d'émettre sur le paragraphe de l'adresse. Au fond le Sénat et le public devaient être embarrassés pour concilier les opinions développées par l'ancien ministre avec les déclarations faites par le ministre nouveau, Drouyn de Lhuys. Comme le disait La Rochejacquelein en réponse à Thouvenel, « il y a quelqu'un qu'on trompe ici ». Billault vint enfin exposer que l'empereur avait toujours voulu et voulait encore l'indépendance de l'Italie et du Saint-Siège. L'adresse fut votée à l'unanimité, moins la voix du prince Napoléon.

A quelque temps de là, l'attention se reporta encore vers les séances du Sénat, où allait se discuter la question de la Pologne. La question polonaise fut portée devant le Sénat le 14 mars 1863 par un rapport de Larabit, sur plus de quatre cents pétitions en faveur de ce peuple infortuné qui défendait si héroïquement sa liberté et sa nationalité. Larabit proposa au Sénat de passer à l'ordre du jour, « l'empereur devant faire pour la Pologne ce qu'il est juste et possible de faire ». Bonjean, Walewski, Ponia-

towski, repoussèrent l'ordre du jour comme insuffisant. Le prince Napoléon adjura le Sénat et le gouvernement d'agir en prenant résolument en main les intérêts des faibles et des opprimés. Billault engagea le Sénat à voter l'ordre du jour, ce qui voudrait dire « sympathie pour la Pologne, désir de voir cesser ses malheurs, mais confiance absolue dans la politique, dans la sagesse, dans la fermeté de l'empereur ». L'ordre du jour fut voté par 109 voix contre 17. Une discussion moins éclatante peut-être, mais également digne d'intérêt, succéda aux émotions qu'avait provoquées au sein du Sénat l'examen des pétitions polonaises. Il s'agissait de finances. Contrairement aux prescriptions du sénatus-consulte de 1861, le gouvernement avait ouvert d'urgence des suppléments de crédit s'élevant à 38 millions en majeure partie consacré à l'expédition du Mexique. Le projet de loi relatif aux suppléments de crédits fut voté, mais des observations furent faites sur l'irrégularité des dépenses. Lorsque le projet de loi fut soumis au Sénat, Casabianca défendit les principes posés par le sénatus-consulte, tout en admettant pour le gouvernement le droit d'engager des dépenses dans certains cas exceptionnels, sauf à demander un bill d'indemnité. Cette restriction fut vivement combattue par le marquis d'Audiffret et le baron Brenier. Fould défendit comme sénateur son œuvre de ministre et cela en présence de Magne mi-

nistre sans portefeuille, seul organe constitutionnel du gouvernement et personnellement hostile aux idées financières de Fould.

Le Sénat consacra ensuite ses séances (11 et 13 avril) à la discussion d'un projet de sénatus-consulte relatif à la constitution de la propriété en Algérie sur les territoires occupés par les Arabes. L'empereur avait exposé ses vues dans une lettre adressée le 6 février 1863 au maréchal Pélissier : « L'Algérie, disait-il, n'est pas une colonie proprement dite, mais un royaume arabe. Les indigènes ont, comme les colons, droit à ma protection et je suis aussi bien l'empereur des Arabes que l'empereur des Français. » Cette lettre provoqua une émotion que la présentation du sénatus-consulte ne calma pas ; les colons envoyèrent des délégués à Paris qui ne parvinrent pas à empêcher le vote du sénatus-consulte.

Vers la même époque, le Sénat eut à discuter une pétition intéressant la presse. A l'occasion d'une note parue dans le *Moniteur* du 8 février, un député de l'opposition Darimon s'adressa au Sénat pour obtenir l'interprétation de l'article 42 de la constitution. Le rapport, lu par La Guéronnière dans la séance du 15 avril, conclut à l'ordre du jour par le motif que l'interprétation de l'article 42 de la constitution était inutile, la faculté de commenter avec mesure les débats législatifs n'étant pas interdite par

cet article. Le Sénat, dans la séance du 18 avril, adopta ces conclusions, développées par un discours du rapporteur, contrairement à une demande de question préalable présentée par Tourangin qui refusait en principe à tout pétitionnaire le droit de provoquer des amendements ou des interprétations en matière constitutionnelle.

X. — *Session de 1864. — Discussion de l'adresse.*
— La session de 1864 ne fut marquée par aucun épisode vraiment digne d'attirer l'attention. La discussion de l'adresse, qui fut le seul événement important, amena l'intervention du marquis de Boissy qui soutint un amendement signé de dix sénateurs, destiné à répartir entre les divers corps de l'Etat la responsabilité réservée jusqu'ici au souverain seul. La Guéronnière vint ensuite demander que le gouvernement fit un pas de plus dans la voie de la liberté de la presse. Rouher s'efforça de démontrer que les reproches adressés n'étaient pas justifiés. L'adresse ne disait rien ni du Mexique, ni des finances. En ce qui concerne la Pologne, on s'apitoyait sur son sort, mais on ne voulait pas sacrifier la France. Dupin se chargea de montrer qu'il y aurait folie à vouloir secourir les Polonais. Le Sénat eut cependant à s'occuper de deux pétitions qui provoquèrent de vifs débats. La première concernait la publicité des séances des conseils municipaux et la nomination

des maires par ces mêmes conseils. La question préalable combattue par Boissy fut appuyée par Le Verrier et adoptée à l'unanimité. La seconde signalant les progrès de la démoralisation demandait des lois plus sévères contre la publication des doctrines antireligieuses. La Guéronnière, tout en repoussant les lois de répression réclamées, signala les dangers qui naissent des livres où la science « cherche à atteindre Dieu lui-même ». Le Sénat clôtura sa session le 1^{er} juin sans autre incident.

XI. — *Session de 1865. — Discussion de l'adresse. — Discours de Rouland, Bonjean, Mgr Darboy.* — Dans la session de 1865, l'adresse commença à être discutée dans la séance du 9 mars. Le marquis de Boissy demanda le régime parlementaire qu'il appelait le couronnement de l'édifice. Il critiqua vivement l'administration au point de dire que « la plupart des préfets étaient mauvais » tout en faisant un grand éloge de Napoléon III qu'il plaçait au-dessus de Napoléon I^{er}. Ayant dit au cours de son discours que « si la France avait le malheur de perdre l'empereur, le pays retomberait aussitôt dans le gâchis », le maréchal Magnan protesta et déclara : « Tous nous crierons ce grand cri de la vieille monarchie : L'empereur est mort, vive l'empereur ! et la France serait sauvée. » La discussion des paragraphes de l'adresse ne commença pleinement que sur le para-

graphe 13 où étaient affirmés les principes de notre droit public à l'encontre des doctrines romaines récemment émises dans une encyclique demeurée mémorable. L'ancien ministre de l'Instruction publique, Rouland, montra le parti ultramontain s'imposant au clergé, pesant sur les évêques, cherchant partout à faire prévaloir la doctrine de la souveraineté absolue du pape, détruisant les coutumes particulières de l'Eglise de France. Il terminait ainsi : « Ces reproches sont ceux d'un honnête homme, d'un vrai catholique qui souffre de ce que la religion est entravée dans son influence si féconde et si désirable. » Ce discours souleva de vives protestations sur le banc des cardinaux. Le cardinal de Bonnechose parla longuement de l'Encyclique et du Syllabus qu'il déclara ne rien renfermer de contraire aux principes de 1789 et à la vraie doctrine libérale. Il se plaignit que, tandis que les journaux pouvaient commenter et dénaturer l'encyclique, les évêques seuls eussent la bouche fermée par une circulaire du garde des Sceaux. Le président Bonjean se déclara l'adversaire de doctrines qui ne tendraient à rien moins qu'à faire revivre la suprématie politique des papes sur les rois et les peuples. Puis parlant du développement considérable des ordres religieux, des jésuites notamment : « Eh bien, s'écria-t-il, que cela continue encore quelques années et vous aurez dans votre corps d'officiers, dans votre admi-

nistration, dans la magistrature peut-être des hommes qui auront été élevés dans le principe qu'avant d'être le sujet de l'empereur on est le sujet du pape. Alors je vous le demande, quand les choses en seront arrivées là, qui est-ce qui régnera en France, de l'empereur ou des congrégations ? » Le discours de Bonjean amena à la tribune l'archevêque de Paris, Mgr Darboy, qui chercha à faire prévaloir une doctrine de concorde. Il reconnaissait le bien-fondé des articles organiques en même temps qu'il condamnait la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Il considérait les querelles religieuses comme provenant d'un malentendu, l'Etat ne voulant pas plus dominer l'Eglise que l'Eglise ne prétend dominer l'Etat. « Nous sommes donc, messieurs, et c'est là ma conclusion, — disait-il en faisant allusion à ceux qui se prétendaient catholiques avant d'être Français, — nous sommes tous animés du désir de garder ces deux qualités : de Français vivant sous les lois de notre pays et de chrétiens pratiquant loyalement notre religion. » L'impression produite par ces paroles fut immense. Delangle, qui devait prendre la parole, se borna à rendre hommage aux opinions émises par l'archevêque de Paris : « Le Sénat, dit-il, ne peut que le féliciter hautement du langage qu'il vient d'entendre ; c'est, au milieu des événements qui se sont accomplis, une nouveauté de bon exemple et qui mériterait de trouver des imitateurs. » Thuillier, le conseiller d'Etat

qui représentait le gouvernement, déclara que les articles organiques seraient maintenus mais qu'on était décidé à ne les appliquer que dans de rares occasions. Pour le reste, il ne fit que donner son adhésion aux considérations présentées par l'archevêque. Le débat se porta ensuite sur la convention dite Convention du 15 septembre 1864. Cet acte diplomatique prévoyait dans un délai de deux ans l'évacuation des Etats pontificaux par les troupes françaises; par contre, l'Italie s'engageait à ne point attaquer le territoire du pape. Le général Gemeau, ancien commandant en chef des troupes françaises à Rome, le marquis de la Rochejacquelein, les cardinaux Donnet et de Bonnechose attaquèrent vivement cet acte qu'ils considéraient comme ne donnant pas les garanties nécessaires pour sauvegarder le pouvoir temporel et rassurer les consciences catholiques qui alors étaient très vivement alarmées. La Guéronnière défendit la convention, mais soutint qu'elle pouvait être modifiée et qu'elle devait l'être dans les cas où les événements lui donneraient un résultat contraire à celui qu'elle avait eu pour but d'atteindre. Les orateurs du gouvernement, Rouher et Chaix d'Est-Ange, ne se montrèrent pas très catégoriques. « Lorsqu'on insiste auprès du gouvernement pour dire ce qu'il fera dans deux années de sa liberté d'action, je ne veux pas répondre, déclara Rouher... Je déclare que cette liberté

d'action je dois la réserver tout entière au nom du gouvernement, oui, tout entière. » Après une courte discussion sur le Mexique, l'adresse fut votée par 131 voix contre 2. En recevant aux Tuileries l'adresse du Sénat, l'empereur, citant Montesquieu, compara les divergences qui avaient agité le Sénat aux dissonances qui, en musique, concourent à l'accord général. Durant cette session, le Sénat adopta sans difficulté toutes les lois qui lui furent présentées par le Corps législatif, sauf la loi sur les instruments de musique mécanique. Il fut saisi d'un projet de sénatus-consulte sur l'état des personnes et la naturalisation en Algérie. Ce projet fut adopté le 5 juillet presque sans débats, les questions qui y étaient soulevées ayant été considérées comme complètement élucidées par le rapport de Delangle.

XII. — *Session de 1866. — L'adresse.* — En 1866, l'adresse de la session ne fut, suivant l'expression de l'empereur, qu'un éloquent commentaire du discours de la couronne. Le passage le plus accentué concernait les rapports de la France avec les Etats-Unis. On y déclarait que la France ne pouvait pas évacuer le Mexique devant une injonction ou des paroles menaçantes et qu'elle se retirerait à son heure, selon ses convenances, après avoir atteint le but qu'elle s'est proposé. Sur la politique intérieure, l'adresse développait une théorie d'après laquelle le régime

impérial serait le meilleur mode d'alliance de la liberté et du pouvoir : 1789 n'avait fondé que la liberté ; le scrutin du 10 décembre avait fondé le pouvoir et ce jour-là avait commencé leur véritable alliance dans notre pays. Dans la discussion deux questions furent particulièrement traitées : la question romaine et la question des libertés intérieures. Sur la question romaine, Ségur-d'Aguesseau, le général Gemeau, le cardinal de Bonnechose protestèrent contre la situation faite au pape par la convention du 15 septembre. Le cardinal Mathieu se rallia à la politique du gouvernement, telle qu'elle était formulée dans le discours de la couronne et le projet d'adresse qui déclaraient « indispensable le maintien du pouvoir temporel du Saint-Père » ; le sentiment exprimé par le prélat était celui de tout le Sénat. Le gouvernement ne crut pas devoir intervenir dans cette discussion. Sur la question de politique intérieure, un discours du duc de Persigny exposa le programme de l'ancien ministre et tout un ordre d'idées contraires à celui qui tendait à prévaloir depuis le décret du 24 novembre 1860. Persigny revenait sur sa comparaison favorite des institutions de la France avec celles de l'Angleterre et il développait cette idée que le régime parlementaire si conforme aux mœurs et au tempérament de nos voisins était sans raison dans notre pays où il bouleversait à chaque instant l'administration parfaitement indé-

pendante chez eux des oscillations de la politique. Rouland vint ensuite conseiller au gouvernement de résister énergiquement aux innovations qui se couvraient du nom de liberté. Le ministre d'Etat sans aborder les questions de politique générale s'attacha surtout à justifier le gouvernement du reproche que Persigny lui avait fait de choisir les maires dans le sens des conseils municipaux. La session ne fut marquée que par le vote de deux sénatus-consultes : l'un était relatif à la constitution des colonies ; l'autre, celui du 18 juillet 1866, apportait de notables modifications dans la constitution de l'Empire.

XIII. — *Session de 1867. — L'adresse. — Discussion de différentes lois.* — La session de 1867 s'ouvrit le 14 février. Aucune des manifestations de la pensée impériale n'avait jamais eu plus d'importance. Sur les événements d'Allemagne, sur les modifications apportées dans le régime constitutionnel, sur le projet de réorganisation de l'armée, les déclarations du souverain étaient attendues avec impatience dans le pays et en Europe. Le lendemain 15 février, le Sénat tint sa première séance. La Haute Assemblée n'usa que rarement dans cette session des attributions qui venaient de lui être conférées. Aucune interpellation ne fut discutée. Il n'y eut guère que trois lois qui provoquèrent dans son sein une véritable discussion contradictoire : la loi sur l'instruc-

tion primaire qui mit aux prises le libre-penseur Sainte-Beuve et l'ardent catholique Ségur d'Aguesseau ; la loi sur la contrainte par corps acceptée à la faible majorité de 53 voix contre 46 ; enfin le budget à propos duquel Persigny prononça un discours politique (séance du 27 juillet). Ce discours qui émanait d'un homme d'Etat honoré de l'amitié du souverain excita fortement l'attention publique. Persigny préconisait le système de la responsabilité de l'empereur devant le pays et la responsabilité des ministres devant les Chambres.

XIV. — *Session de 1868. — Lois sur l'armée, sur la presse, sur les réunions publiques. — Interpellation. — Pétition.* — L'ouverture de la session de 1868 eut lieu le 13 novembre. Le discours de la couronne fut généralement bien accueilli. A l'extérieur, il était pacifique ; à l'intérieur, il affirmait de nouveau le programme de 19 janvier. Cette session fut la plus considérable du règne, non seulement à cause du mouvement d'opinion qui se produisit, mais aussi à cause du vote des trois grandes lois sur l'armée, sur la presse et sur le droit de réunion. La loi sur l'armée fut l'objet d'un rapport de Dumas ; elle fut votée sous l'impression d'un discours très patriotique de l'amiral Bouet-Willaumez et ne rencontra qu'une seule voix d'opposition, celle de l'économiste Michel Chevalier. En ce qui concerne la loi sur la presse, le

rapport de la Commission qui fut présenté par le premier président Devienne concluait à l'adoption. La loi fut attaquée par Maupas et Ségur d'Agnesseau et défendue par Bonjean. Ferdinand Barrot déclara accepter la loi sans illusion. Boinvilliers demanda le renvoi de la loi à un second examen du Corps législatif parce qu'il ne la trouvait pas assez libérale. La Guéronnière, qui était un journaliste éminent, vengea eloquemment la presse des accusations portées contre elle et son discours impressionna vivement l'assemblée. Boulier s'attacha à démontrer que la nouvelle loi était une loi de prévoyance dynastique, une loi d'intérêt national, une loi de justice. La loi fut sanctionnée par 94 voix contre 23. Pour la loi sur les réunions publiques, bien que les discussions politiques et religieuses fussent expressément interdites dans les réunions qu'elle autorisait, plusieurs membres de l'assemblée la considéraient comme devant provoquer le retour du règne des clubs. Le choix primitif de Maupas, comme rapporteur, laissait pressentir le rejet ou le renvoi à une nouvelle délibération, mais la Commission, après un examen plus approfondi, ayant incliné dans un sens plus libéral, Maupas démissionna et Hubert Delisle fut définitivement chargé du rapport. Dans la discussion en séance générale la loi rencontra comme adversaires Maupas et Le Roy de Saint Arnaud ; elle fut défendue par Delic et l'amiral Bouet-

Willaumez. Pour prémunir le Sénat contre la terreur imaginaire des clubs, Pinard signala ce fait que depuis deux ans 2.398 réunions d'ouvriers avaient été autorisées sans qu'il se fût produit dans aucune d'elles des désordres de nature à inquiéter le gouvernement et la société. Quant aux interpellations, la seule déposée et autorisée se rattachait à la question romaine. (Séances du 29 et 30 novembre 1868.) La souveraineté temporelle du pape rencontra des défenseurs plus ou moins ardents ou éloquents, mais elle ne rencontra aucun adversaire. Le baron Dupin, les cardinaux de Bonnechose et Donnet, Rouland, l'archevêque de Paris qui prirent successivement la parole ne se plaçaient pas évidemment au même point de vue, et l'on pouvait remarquer des nuances très grandes entre le langage impérieux et agressif du cardinal de Bonnechose et le langage de l'archevêque de Paris qui était si plein de modération ; mais tous approuvaient la résolution prise par le gouvernement de maintenir le caractère obligatoire de la Convention du 15 septembre tant qu'un autre acte international ne l'aurait pas remplacé. Mgr Darbois constatait avec beaucoup de bon sens « que les faits sont les faits, qu'ils créent des intérêts et que lorsqu'ils ont existé quelque temps, ils s'appellent des droits ». Ce fut le marquis de Moustiers, ministre des Affaires étrangères, qui parla au nom du gouvernement. L'orateur officiel insista sur la nécessité de

concilier Rome et l'Italie, sans essayer de dissimuler les inextricables embarras dans lesquels le gouvernement s'était jeté en faisant la seconde expédition de Rome. Il concluait en demandant l'ordre du jour qui fut voté aussitôt.

On comprend qu'au milieu du développement donné aux discours politiques soulevés directement par voie parlementaire les débats sur les pétitions aient été relégués au second plan. Cependant quelques-uns de ces débats méritent d'être mentionnés, par exemple ceux auxquels donnèrent lieu la pétition demandant l'abolition de la peine de mort et celle concernant la liberté d'enseignement. La pétition contre la peine de mort couverte de 20.000 signatures fut l'objet d'un rapport de La Guéronnière qui impressionna vivement l'assemblée, car le Sénat, conformément aux conclusions de ce rapport, adopta l'ordre du jour. Les discours prononcés (1) à ce sujet étaient dignes de la grave question qui faisait l'objet des délibérations. Goulhot de Saint-Germain, l'un des membres les plus laborieux du Sénat, étudia profondément l'ensemble du droit pénal et la place que la peine de mort y occupait. Le Roy de Saint-Arnaud, sans être abolitionniste, frappé de l'exemple de l'Angleterre qui avait ouvert une enquête, aurait voulu que la question fût mise à l'étude. La Guéron-

1. Séances des 19 et 24 décembre 1868.

nière objectait que « la mise à l'étude de la question serait la mise en défiance de la loi », de Mentque protesta contre la publicité des exécutions capitales. Lefebvre-Durassé demanda si la peine des travaux forcés à perpétuité substituée à la peine de mort remplirait bien son but. Le débat se termina par un discours de La Guéronnière qui, en défendant les conclusions du rapport s'attacha à démontrer que, par l'adoucissement graduel des peines et par l'amélioration des mœurs, on arriverait peu à peu à l'abolition en fait de la peine de mort qu'un intérêt supérieur commandait de maintenir dans le Code. La pétition pour la liberté d'enseignement était motivée par les doctrines matérialistes que l'on attribuait à l'Ecole de Médecine de Paris. Plusieurs séances furent consacrées à l'examen de ce grief et un grand nombre d'orateurs prirent la parole. L'archevêque de Rouen lut avec indignation quelques passages du *Dictionnaire* de Littré et Robin contenant cette définition de l'homme : « Animal mammifère, de l'ordre des primates, famille des bimanés, etc. » Duruy chercha à atténuer les faits incriminés. Le conseiller d'Etat, Robert, représentant le gouvernement refusait aux professeurs de médecine le droit d'émettre aucune hypothèse sur la production de la pensée. Finalement les conclusions de la Commission, dont Chaix d'Est-Ange était l'organe, furent sanctionnées et l'ordre du jour fut adopté par 84 voix contre 31.

XV. — *Session de 1869. — Interpellation Maupas. — Mort de Troplong. — Nomination de Rouher à la présidence. — Interpellations.* — L'ouverture de la session de 1869 se fit le 18 janvier. L'empereur, dans un discours optimiste à l'excès, se vantait d'avoir donné à la France dix-sept années de quiétude et de prospérité croissante et il ajoutait d'après l'évangile : « C'est aux fruits qu'il porte qu'on reconnaît la bonté de l'arbre. » Troplong inaugura par le discours d'usage la session du Sénat « dernière session d'une législature mémorable par des lois d'un haut intérêt et par une trempe plus libérale du ressort de nos institutions ». Le Sénat employa ses séances jusqu'au 29 janvier à discuter diverses pétitions en attendant d'aborder le débat politique soulevé par l'interpellation de Maupas sur les effets généraux de la loi sur la presse qui eut lieu le 5 février. Maupas fit remarquer que la presse était moins enchaînée que la tribune et que la première individualité sans mandat pouvait discuter les affaires de l'Etat plus librement qu'un sénateur ou député. La répression pénale ne peut protéger le souverain contre les attaques des journaux, disait-il ; la pratique de la liberté et la création d'une autorité intermédiaire capable de couvrir la couronne peuvent seules conjurer les dangers que court l'Empire. Pourquoi aurait-on donné plus d'importance et d'homogénéité au cabinet et placé en quelque sorte à sa tête un président du

Conseil, si ce n'était pour détourner sur lui les coups dirigés contre l'empereur ? Cette hypothèse sentait fort l'hérésie de la responsabilité ministérielle et Troplong n'était pas homme à la tolérer. Il rappela vertement à Maupas qu'un sénatus-consulte était indispensable pour rétablir la responsabilité ministérielle. Rouher lui répondit d'un ton de mauvaise humeur en l'accusant de vouloir ramener l'Empire au régime parlementaire, « à ce régime funeste qui n'a jamais préservé aucun gouvernement, etc... ». On aborda ensuite la discussion du traité entre la ville de Paris et le Crédit Foncier qui était attendue avec une certaine impatience (6 avril). Haussman dédaignant de se justifier, déclara qu'il resterait en place afin de terminer une œuvre que nul autre plus que lui n'était capable de mener à bonne fin. La « grande œuvre » excusait tout.

La session extraordinaire du Sénat qui s'ouvrit le 2 août pour être close le 6 septembre fut consacrée entièrement à la discussion du sénatus-consulte du 6 septembre 1869 dont nous avons parlé plus haut. La reprise de la session extraordinaire eut lieu le 27 novembre. Le public fut admis pour la première fois le 30 novembre à contempler les sénateurs dans l'exercice de leurs fonctions. La salle du Luxembourg, plus petite, mais plus richement ornée que celle du Palais-Bourbon présentait la même disposition. Les sénateurs siégeaient en habit à la française

à collet brodé d'or, chapeau à claque bordé de plumes noires, épée au côté. Sur ces entrefaites, la présidence du Sénat devint vacante par la mort de Troplong. L'Empire en le perdant fit une grande perte. Il fut le Portalis ou le Cambacérès du régime ; théoricien du droit constitutionnel impérial, ce fut lui qui fut toujours chargé des rapports jusqu'à sa mort. Mettant à profit ses études, il n'invoquait pas seulement le droit, mais encore la philosophie, l'économie politique, l'histoire, et il réunissait le tout pour amener la fusion aussi complète qu'elle peut l'être de la loi positive et de la loi naturelle. Quoique originaire de la Haute-Garonne, il manquait de faconde ; sa conversation dans l'intimité était même sans charmes. Intellectuellement c'était un travailleur acharné, mais il avait la conception lourde et lente. Au moral, égoïste, mais incapable d'un acte malhonnête ; dans la vie publique, il fut fidèle, mais son intérêt était d'accord avec son dévouement. Il avait fait sa carrière dans la magistrature où il n'avait pas tardé à se faire remarquer par ses connaissances vastes et approfondies. Grâce aux loisirs d'une situation honorée et tranquille, il s'était adonné à l'étude du droit coutumier sans se laisser rebuter ni par les obscurités, ni par les lacunes des chartes féodales ; plus tard il avait publié ses *Commentaires sur le Code civil* destinés à achever l'œuvre de Toullier. Il avait commencé sa carrière poli-

tique le 4 juillet 1846, jour où il était entré à la Chambre des Pairs. Après 1848, il s'était attaché à la fortune de Louis-Napoléon à un moment où il y avait quelque mérite. Il eut donc sur plus d'un homme politique de cette époque la supériorité de n'avoir pas attendu que le pouvoir triomphât pour se déclarer en faveur du principe d'autorité. C'est avec sincérité qu'il considérait un pouvoir fort et respecté comme le premier besoin de tout pays unitaire, et il gémissait très haut sur l'anarchie administrative et gouvernementale qui résulte du parlementarisme poussé à l'excès.

Ce fut Rouher qui fut jugé le plus apte à recueillir la lourde succession de Troplong. Il prit la présidence dès le 20 juillet en se flattant d'y joindre plus tard le titre de chancelier de l'Empire. Rouher avait fait beaucoup de progrès depuis le jour où il avait quitté les montagnes d'Auvergne pour prendre le chemin de la capitale. Son talent avait grandi avec sa position officielle. Mais c'était plutôt qu'un véritable homme d'Etat un excellent avocat qui avait transporté dans la défense du gouvernement ses habitudes du barreau. La politique pour lui ne représentait ni un principe, ni une passion ; c'était un dossier qu'on lui donnait à plaider. Lorsqu'il avait succédé à Billault comme ministre d'Etat, on se demandait s'il serait à la hauteur de cette tâche difficile entre toutes. En effet, il n'étudiait que la chose

du moment et ne la connaissait que pour satisfaire aux difficultés du moment. Billault procédait de la même façon, mais avec plus d'art et de finesse ; « c'était, a-t-on dit, un grand avocat de Paris, M. Rouher n'était qu'un grand avocat de Riom ». Cependant Rouher tout dépourvu qu'il fût de distinction native n'en avait pas moins à la tribune une prestance digne et souvent imposante. Malheureusement, s'il faut en croire Maupas, « son organe légèrement gêné par un reste de la prononciation d'Auvergne avait besoin de quelques instants pour prendre de la sonorité » (1). On s'attendait à un discours du nouveau président. Rouher jugea plus prudent de garder le silence au grand désappointement des journalistes et des curieux. Ils furent dédommagés plus tard lorsqu'il prononça l'éloge funèbre de plusieurs sénateurs, notamment de Sainte-Beuve. En ce qui concerne ce dernier mort après avoir témoigné expressément la volonté d'être enterré civilement, il loua l'écrivain, mais ne put s'empêcher de s'écrier : « Pourquoi arrivé au terme, marquer son départ par une suprême témérité ? »

Jusqu'au 7 janvier 1870, le Sénat ne s'occupa que des pétitions qui lui étaient soumises et de l'élaboration de son gouvernement intérieur ; aucun événement important ne vint troubler la monotonie des

1. Maupas. *Mémoires*, t. II.

séances. La séance du 7 janvier excita vivement la curiosité, car le comte Daru devait prendre la parole au nom du cabinet Ollivier. Il s'agissait de prendre date pour trois demandes d'interpellation formulées par Rouland sur le Concile, par Butenval sur la politique commerciale, par Maupas sur la politique intérieure. Le comte Daru déclara que le cabinet était désireux de s'expliquer le plus tôt possible devant le Sénat et le Corps législatif sur tous les grands intérêts du pays : « Nous sommes d'honnêtes gens, s'écria-t-il, nous tiendrons toutes nos promesses. » L'interpellation Rouland fut discutée le 11 janvier : l'orateur désirait connaître les dispositions prises par le gouvernement à l'occasion du Concile réuni à Rome. Le ministre lui répondit que « la France qui veut qu'on respecte sa liberté entend de son côté respecter la liberté de l'Eglise ». On discuta ensuite l'interpellation Butenval. Le ministre du Commerce, Louvet, déclara que le gouvernement n'était ni libre-échangiste, ni protectionniste et entendait garder un juste milieu. Il déclara aussi que le gouvernement ne se prononcerait sur le traité de 1860 qu'après enquête. Rouher dénonça l'agitation protectionniste, et demanda au ministre qui combattit cette motion d'associer le gouvernement et le Sénat à l'enquête. En ce qui concerne l'interpellation Maupas, l'auteur ayant demandé à Emile Ollivier de préciser sa ligne de conduite et de donner

le dernier mot de « l'évolution politique » le chef du cabinet répondit au nom de ses collègues. Il fit observer avec beaucoup de raison qu'un gouvernement vraiment libéral ne peut jamais donner le dernier mot de sa politique. Désormais jusqu'au mois d'avril aucun grand débat ne devait animer la Haute-Assemblée.

CHAPITRE II

LE SÉNAT EN 1870

I. Nécessité de transformer le Sénat. — Conception libérale. — II. Exposé du projet de réforme. — Plébiscite. — III. Rapport. — IV. Délibérations. — V. Discussion des articles. — VI. Les événements de 1870 et le 4 septembre.

I. — *Nécessité de transformer le Sénat. — Conception libérale.* — Si l'on examine les réformes constitutionnelles accomplies depuis 1852, on remarque que presque toutes avaient eu le même objet, à savoir le développement de la Chambre élective. Au début du règne, le Corps législatif s'était trouvé réduit à ses attributions fondamentales ; le libre octroi de l'empereur avait effacé une à une toutes les servitudes qui l'entravaient. La même initiative, qui avait transformé le Corps législatif, n'avait touché que fort timidement la Chambre haute. Sans doute les sénateurs comme les députés avaient vu la sténographie reproduire leurs débats, avaient été admis à exercer le droit d'adresse, le droit d'interpellation et tout récemment les portes de la salle s'étaient ouvertes au public. En outre on eût pu saisir des efforts

partiels pour stimuler et rajeunir la Haute-Assemblée, mais ces changements tout de détail et d'apparence n'avaient rien innové quant aux attributions essentielles et à la condition du Sénat.

Cette condition était la plus singulière du monde. L'acte fondamental de 1852 avait établi la plus absolue des démarcations entre les lois ordinaires et d'autres plus solennelles dites lois constitutionnelles; les premières devant être l'œuvre du Palais-Bourbon; les secondes, l'œuvre du Luxembourg. L'esprit le plus inventif n'aurait pu concevoir d'anomalie plus extraordinaire. Dans les premières années, cette inconséquence n'avait guère été relevée. Plusieurs motifs expliquaient cette réserve. D'abord le gouvernement ne tolérait point dans la presse les controverses sur la constitution; puis cette constitution ne subissant alors que peu de remaniements, les occasions de critique manquaient; enfin les pouvoirs électifs étaient en ce temps-là en tel discrédit et le prince en tel prestige qu'on ne s'imaginait pas que la désignation du souverain conférât un titre moindre que le choix par le peuple. Comme l'Empire s'affermissait, les théoriciens politiques commencèrent à dénoncer l'hérésie, jugeant tout à fait inouï qu'une assemblée de hauts fonctionnaires eût le droit exclusif de veiller sur la constitution ou de l'amender, ils laissèrent entendre qu'il y aurait opportunité à modifier la composition du Sénat et à intro-

duire un élément issu de l'élection. Tel fut leur premier vœu. En veine de hardiesse, ils ne s'arrêtèrent point, et passant du recrutement aux attributions, ils se mirent à combattre comme tout à fait arbitraire la distinction entre l'autorité constituante et l'autorité législative. Cette règle avait son fondement dans une fausse logique, non dans la nature des choses. Si le Sénat ne prenait pas une part réelle à l'œuvre législative normale, par compensation il collaborait seul avec le chef de l'Etat à l'exercice du pouvoir constituant ; il faisait de la sorte plus que les lois ordinaires, puisqu'il rédigeait et votait seul les lois organiques dont les autres ne sont que les conséquences et l'application. Combien ne vaudrait-il pas mieux renoncer à cette subtile conception et établir entre les deux Chambres un échange profitable à toutes deux : le Sénat partagerait avec la Chambre des députés le pouvoir constituant, la Chambre des députés de son côté partagerait avec le Sénat le pouvoir législatif. On estimait au surplus et là était la troisième critique que le législateur de 1852 avait rangé sous la rubrique constitutionnelle toute une série de dispositions qui rentraient dans la sphère des lois ordinaires. A cet égard on invoquait ce mot d'Emile de Girardin : « La constitution de la France, avait dit un jour le célèbre journaliste, devrait être assez courte pour s'écrire sur une pièce de cent sous. » Si une telle concision était impossible, tout au moins

y aurait-il avantage à déclasser certains textes mal à propos introduits ou gardés dans la Constitution de 1852. Ainsi ramenée à ses éléments les plus simples, la loi fondamentale se bornerait à régler la transmission de la couronne, à fixer les attributions essentielles des grands pouvoirs publics. Le reste s'absorberait dans le domaine législatif.

Dans les derniers temps, ces pensées avaient été fréquemment débattues. Elles inspiraient Bonjean quand, au mois d'août 1869, à propos du dernier sénatus-consulte, il avait demandé par voie d'amendement que le Sénat fût nommé pour moitié par les Conseils généraux et que les deux Chambres fussent investies d'attributions communes. Elles inspiraient les membres du Centre gauche quand, au mois de décembre 1869, ils avaient inscrits dans leur programme la participation du corps législatif aux modifications constitutionnelles. Emile Ollivier n'avait pas laissé que de se pénétrer de ces influences. Le 15 janvier 1870, répondant à l'interpellation Maupas, il s'était exprimé en ces termes : « Y a-t-il lieu de partager le pouvoir constituant entre l'Assemblée législative et le Sénat ? » Ayant hasardé l'interrogation, il s'était abstenu de formuler la réponse ; mais c'était déjà un symptôme notable que la question fût posée par le gouvernement lui-même. Le garde des sceaux jugeait d'ailleurs qu'il y aurait avantage à alléger l'acte de 1852 et à le débarrasser de toutes les matières acces-

soires qui s'y trouvaient confondues. Dans cet esprit il avait demandé; dès le mois de février 1870, que le mode de nomination des maires réglé par l'article 57 du pacte fondamental rentrât dans le domaine de la législation ordinaire. Cette perspective de changement ne pouvait laisser indifférents les membres de la Haute-Assemblée. A vrai dire, ils s'en montraient plus soucieux que réjouis. La nomination par l'empereur leur paraissait le meilleur des titres et ils n'en ambitionnaient pas d'autres. Ils attachaient un prix extrême au pouvoir constituant et montraient peu d'empressement à le troquer contre le pouvoir législatif ; ce serait disait l'un d'eux devenir d'évêque meunier. Ils s'étaient prêtés à voter le dernier sénatus-consulte, mais en le votant ils l'avaient considéré comme la charte définitive de l'Empire et n'avaient point imaginé qu'à brève échéance ils seraient conviés à d'autres innovations petites ou grandes. Ils redoutaient qu'à force de déclassements et de retouches, la constitution ne courût deux grands périls : d'abord celui de déchoir dans l'opinion du public, ensuite celui de devenir tout à fait inintelligible. A ces préoccupations se mêlait la mauvaise humeur naturelle à des vieillards jaloux de préserver contre toute agitation la quiétude de leur vie déclinante. Cependant les sénateurs se gardaient de pousser à fond ces critiques. Façonnés par une longue obéis-

sance, ils attendaient qu'un signe de l'empereur réglât leur propre orientation.

II. — *Exposé du projet de réforme. — Plébiscite.* — Ils n'attendirent pas longtemps. Le 21 mars, en une lettre au garde des Sceaux, le souverain proclama sa volonté « d'adopter toutes les réformes que réclamait le gouvernement constitutionnel ». « Parmi ces réformes, ajoutait-il, je place au premier rang celles qui touchent à la constitution et aux prérogatives du Sénat ». L'empereur ne changeait pas le recrutement de la Haute-Assemblée, mais avait résolu d'en modifier profondément les attributions. Dans cet esprit, il était décidé à partager entre les deux Chambres le pouvoir législatif : de plus il jugeait opportun de faire rentrer dans le domaine de la loi tout ce qui n'appartenait pas au domaine constitutionnel ; enfin l'heure lui semblait venue de faire restituer à la nation la part du pouvoir constituant qu'elle avait déléguée. En terminant l'empereur invitait ses ministres à lui soumettre un projet de sénatus-consulte qui serait l'expression de ce programme. L'innovation était considérable ; du même coup se complèterait l'évolution libérale.

« En politique, a dit Renan (1), on ne joue pas

1. Renan. *La Monarchie constitutionnelle en France.*

longtemps avec les apparences. On devrait s'attendre à ce que le simulacre de gouvernement parlementaire que l'empereur Napoléon III avait toujours conservé devînt une réalité sérieuse. » Le pays, sur l'heure ne s'en émut guère. La réforme se présentait en termes trop abstraits pour que les masses en pénétrassent le sens. Les débats du concile surexcitaient en matière religieuse l'esprit de controverse ; sur divers points du territoire des grèves venaient d'éclater. Enfin, en ces jours, la curiosité publique était absorbée par une affaire tristement célèbre, le procès d'Auteuil : le prince Pierre Bonaparte meurtrier du journaliste Victor Noir comparaisait devant le haut jury rassemblé à Tours.

Tandis que se déroulait le procès de Tours, les conseillers de l'empereur élaboraient le projet de sénatus-consulte. Le 28 mars Emile Ollivier en fit la lecture au Sénat. Le garde des sceaux dans son exposé des motifs commençait par établir la dualité des Chambres. Puis il montrait comment le principe avait été méconnu : « Le Sénat et le Corps législatif, disait-il, se meuvent dans deux sphères différentes : les lois constitutionnelles sont réservées à l'un et les lois ordinaires à l'autre, en sorte qu'il existe une Constituante et une Législative juxtaposées plutôt que deux Chambres législatives. » Le Sénat, en effet, pouvait difficilement être considéré comme une Chambre législative, puisqu'il intervenait seulement

alors que la loi était faite et parfaite de par le seul vote du Corps législatif. Aucune loi sans doute ne pouvait être promulguée avant d'avoir été soumise au Sénat ; mais la Chambre haute, nous le savons, n'avait ni à rentrer dans la discussion du fond, ni à examiner l'opportunité de la mesure prise ou la valeur intrinsèque du texte adopté. Ollivier proposait de revenir à la dualité réelle et de partager le pouvoir législatif entre le Luxembourg et le Palais-Bourbon. Convenait-il de pousser plus à fond la transformation et de modifier le recrutement du Sénat ? Le ministre ne le pensait pas et estimait que les sénateurs puisaient dans le caractère inamovible de leur charge une suffisante garantie d'indépendance. Ayant indiqué les attributions nouvelles que recueillerait la Haute-Chambre, le garde des sceaux indiquait quels sacrifices seraient le prix de ces avantages. En associant le Sénat au Pouvoir législatif, on ne pouvait lui maintenir le droit exclusif de modifier la constitution, « car alors, observait Emile Ollivier, au lieu d'être un modérateur, il deviendrait un dominateur ».

Une dernière question se posait. En qui résiderait désormais le pouvoir constituant enlevé au Sénat ? Ici le ministre procédait par distinction. Les dispositions qui ne touchaient pas aux fondements du droit public entreraient dans la sphère législative et pourraient être changées de la même manière que

les autres lois. Quant aux règles fondamentales qui fixaient l'hérédité impériale et l'organisation essentielle des pouvoirs publics, elles formeraient le texte définitif de la constitution et cette constitution ainsi réduite à ses éléments primordiaux ne pourrait plus être modifiée que par plébiscite.

Dès que le projet parvint dans les bureaux, une même pensée surgit dans le cerveau des sénateurs et bientôt s'y fixa. L'innovation était trop importante pour que la Haute-Chambre pût valablement la consacrer : il fallait pour lui imprimer son caractère définitif la ratification du peuple. Divers motifs valurent à cette opinion une sorte d'unanimité. En logique pure, on ne pouvait contester que l'œuvre, ratifiée en 1852 par le suffrage universel, ne fût complètement transformée : ce que le peuple avait créé, le peuple seul avait qualité pour le changer. A cette considération s'ajoutait pour beaucoup de sénateurs le désir d'apposer leur marque sur le projet gouvernemental. Le cabinet du 2 janvier s'était naguère formé sans l'adjonction d'un seul membre de la Haute-Assemblée. Cette exclusion avait déplu et on n'était pas fâché de montrer aux nouveaux ministres que la Chambre qui siégeait au Luxembourg n'était point une Chambre d'enregistrement. Le Sénat avait par intervalle de ces velléités d'indépendance et pas toujours au bon moment. Enfin les amis de l'Empire autoritaire s'employaient avec beau-

coup de zèle à favoriser ces tendances : accréditer dans les institutions l'appel au peuple, c'était remettre aux mains du souverain un moyen de dominer toutes les oppositions parlementaires. C'est sous cette impression que fut nommée la Commission : on y introduisit les personnages les plus notables de l'Empire, Rouher, Baroche, Magne, Drouyn de Lhuys. Si l'on en croit l'un de ceux qui la composèrent (Maupas), elle fut nommée avec le mandat formel de faire prévaloir l'idée du plébiscite.

A première vue il semblait que la thèse sénatoriale ne fût pas bien éloignée de la pensée ministérielle. C'étaient les ministres eux-mêmes qui dans le projet de sénatus-consulte avaient inscrit le principe du plébiscite et, en apparence, les sénateurs ne faisaient que hâter l'application d'un système emprunté aux conseillers de l'empereur. Si on pénétrait au fond des choses les divergences se découvriraient. En rédigeant le sénatus-consulte les ministres avaient, à la vérité, recueilli l'idée du plébiscite et l'avaient proclamée comme le moyen suprême, si l'on voulait dans l'avenir changer la constitution ; mais en réservant au Prince la ressource de l'appel au peuple, ils avaient entendu l'armer d'un droit théorique qui, sans doute, demeurerait inexercé. Leur formule était une concession plus spéculative que réelle à la thèse napoléonienne de la souveraineté populaire directement pratiquée ; on y pouvait voir une réminiscence

inoffensive du régime ancien, une sorte de prérogative mystique trouvée dans l'héritage des Bonaparte, prérogative maintenue par tradition, mais dont aucun Bonaparte — on l'espérait du moins — ne se prévau-drait jamais. Or voici que le Sénat prenait, si l'on peut s'exprimer ainsi, les ministres au mot. Ceux-ci avaient introduit dans leur projet le droit plébiscitaire ; au Sénat, on s'emparait de la formule et un principe destiné à sommeiller longtemps, peut-être toujours, devenait tout à coup une imminente réalité. Cette complication causait beaucoup d'ennui à Ollivier et à ses collègues qui s'étaient efforcés d'éviter tout ce qui troublerait le pays. Dans cet esprit et au risque de quelques mécomptes pour eux-mêmes, ils avaient renoncé à demander la dissolution de la Chambre ; il se trouvait que toute cette prudence n'avait réussi qu'à reculer les embarras. En fait, le plébiscite provoquerait un renouveau d'agitation chez un peuple qui avait surtout besoin de repos. En droit, il marquerait une sorte de résurrection du césarisme, venant se jeter à la traverse de la liberté renaissante.

Le public, qui était resté indifférent à l'annonce d'un nouveau sénatus-consulte, se réveilla brusquement en entendant le mot de plébiscite. Avant même que la Commission eût achevé ses travaux, le Corps législatif tint à marquer son sentiment sur cette grande affaire. L'occasion naquit à propos d'une interpellation sur le pouvoir constituant, interpella-

tion qui après divers ajournements fut remise au 4 avril. Le Sénat en discutant le sénatus-consulte légiférait en matière de constitution, sans le concours de la Chambre élective réduite à rester les bras croisés. Cela choquait l'opposition. La constitution de 1852 le veut ainsi, lui répondait-on ; le sénatus-consulte la détruit, mais pour la détruire, il faut lui obéir encore une fois. La gauche paraissait assez peu touchée de ce raisonnement et la Chambre, en général, semblait assez préoccupée de la ratification par un plébiscite des réformes en voie d'accomplissement. La restitution du pouvoir constituant à l'Assemblée élue combinée avec le maintien du plébiscite, soulevait en outre d'assez grosses difficultés. Une Commission composée de sept députés du Centre droit et sept députés du Centre gauche cherchait depuis longtemps à les surmonter ou à les tourner, sans y parvenir, car au moment même de la séance d'ouverture du 4 avril, où devait commencer le débat sur le pouvoir constituant, elle discutait encore un ordre du jour soumis à son adhésion par Thiers. « Le Corps législatif, après avoir entendu l'expression des diverses opinions, confiant dans les intentions du ministère et dans son zèle à se faire auprès du Sénat l'interprète des sentiments du pays, passe à l'ordre du jour. »

Cet amendement obtint auprès du centre droit un meilleur accueil qu'auprès du centre gauche, mais la

Commission se sépara sans avoir pris de résolution. Cent trente députés du centre droit avaient déclaré se rallier à la proposition Thiers. Il fallait pourtant s'entendre ; aussi les réunions des deux groupes continuèrent-elles tantôt isolément, tantôt par comités, mais la séance s'ouvrit sans qu'on eût rien conclu. Grévy qui monta le premier à la tribune démontra au milieu d'un grand silence que le plébiscite annulait le sénatus-consulte et que l'empereur accaparait par ce moyen le pouvoir constituant qu'il partageait autrefois avec le Sénat. Gambetta dans un discours mémorable définissait le plébiscite « la science et la conscience du peuple ». De là dérivait pour le peuple, selon lui, le droit de pénétrer tous les faits d'ordre matériel, toutes les circonstances d'ordre moral qui lui permettraient de porter son jugement en pleine science et conscience. La conséquence était que tout plébiscite serait leurre et mensonge si les termes n'en étaient débattus et précisés par le pouvoir législatif, si les citoyens eux-mêmes ne jouissaient pas d'une liberté sans limites pour pénétrer toutes les questions qu'ils auraient à résoudre. Emile Ollivier présenta le régime plébiscitaire, auquel on le savait très opposé au fond, comme une des « beautés » de la réforme soumise au Sénat. Les discussions de l'empereur et de ses ministres sur l'adoption du plébiscite étaient trop connues pour qu'il n'en fit pas l'aveu. Il déclara que le gouverne-

ment n'avait cédé qu'après avoir reculé pendant longtemps dans la crainte de mettre en mouvement le suffrage universel. Avec sa sincérité ordinaire, il n'avait point dissimulé la surprise, le regret que lui inspiraient les dispositions du Sénat. « Nous avions espéré, disait-il, que le projet de sénatus-consulte serait considéré comme s'adaptant aux bases plébiscitaires. » Cependant les membres de la Haute-Assemblée s'affermisssaient dans leurs pensées : ils ne se croyaient pas autorisés à consacrer seuls la réforme. La question du recours au suffrage universel se posant au Luxembourg, l'empereur fut gagné par les soupçons qui agitaient les sénateurs. Ollivier jugea la résistance inutile, et quoique sans beaucoup d'entrain se décida à tenter l'épreuve puisqu'on ne pouvait l'éviter.

III. — *Rapport.* — Sur ces entrefaites le Sénat se réunit pour entendre la Commission. Le rapporteur était le premier président Devienne qui, au mois d'août 1869, avait combattu l'amendement Bonjean qui conférait au Sénat le pouvoir législatif. Le 14 avril 1870, avec la même indifférence et le même scepticisme, il recommanda la théorie contraire. Le rapport concluait à l'adoption du projet de sénatus-consulte sous réserve de quelques modifications apportées au texte primitif. Ces modifications portaient sur la forme et le fond du projet. Quant aux

changements de forme, la Commission du Sénat supprimait la division en sénatus-consulte et annexe que les ministres avaient cru devoir admettre à l'origine. Le sénatus-consulte disparaissait ; toutes ses dispositions étaient incorporées dans la constitution elle-même qui au lieu de 38 articles en contenait 46.

Les modifications portant sur le fond étaient assez nombreuses. Devienne les énumérait et les expliquait en commentant la constitution article par article. Spécialement en ce qui concerne le Sénat, la Commission lui donnait conjointement avec le Corps législatif le droit de mettre les ministres en accusation ; ce droit que la constitution de 1852 lui réservait exclusivement était donc entamé à son détriment. L'innovation introduite par la Commission sans avoir une grande valeur pratique était évidemment inspirée par une pensée de prudence et d'équité. Si la mise en accusation des ministres est un cas heureusement fort rare, il est sage néanmoins d'en prévoir l'hypothèse et de poser une fois pour toutes les principes de cette grave procédure. En associant la Chambre élective au droit d'accuser les ministres, la Commission faisait acte de bon sens et montrait qu'elle n'était pas aussi jalouse des prérogatives du Sénat que beaucoup voulaient le faire croire. Devienne s'étendait longuement sur la question si discutée du mode de nomination des sénateurs. Il

déclarait que la Commission après examen repoussait toute idée d'élection pour la Chambre haute. Néanmoins il paraissait nécessaire de restreindre le choix du souverain dans certaines limites ainsi que cela avait eu lieu autrefois pour la nomination des pairs de France. La Commission proposait donc de revenir au système de la loi du 29 décembre 1831. L'empereur ne pourrait nommer les sénateurs en dehors de certaines catégories dont le tableau dressé par la Commission était annexé au projet de constitution. Le système des catégories ayant fonctionné pendant dix-huit ans, cette longue expérience ne lui avait pas été défavorable. Cet emprunt fait par la Commission à l'ancien régime constitutionnel pouvait donc se justifier par le souvenir du passé ; d'ailleurs quel qu'en dût être le résultat pour l'avenir, il était incontestable que l'obligation imposée au souverain de désigner les sénateurs parmi certaines notabilités était de beaucoup préférable au système en vigueur.

L'article 27 du projet qui réservait à l'empereur la nomination des président et vice-présidents du Sénat était maintenue avec une modification insignifiante. C'était fâcheux, car l'opinion publique rendait la suppression de cet article tout à fait opportune. Puisque le gouvernement voulait asseoir l'organisation de la Chambre haute sur des bases solides et durables et que le ministère reconnaissait la néces-

sité de rajeunir cette institution en lui donnant un rôle plus actif, il n'était pas politique dans des circonstances pareilles de priver le Sénat d'un droit important qui venait d'être accordé au Corps législatif. Par le fait même de son origine, en raison du mode de nomination de ses membres, le Sénat devait toujours être en butte à de fréquentes attaques. Si le gouvernement voulait que la Haute-Assemblée n'en fût pas éprouvée, la première chose à faire, c'était de lui restituer toutes les prérogatives dont la privation pouvait dans une certaine limite porter atteinte à la considération qui devait l'environner. Parmi ces prérogatives, il ne faut pas hésiter à placer la faculté accordée à la Chambre haute de nommer elle-même son président et son vice-président. Donner au Sénat le droit d'élire son bureau aurait été un véritable progrès réalisé sur les chartes de 1814 et de 1830 et le gouvernement ne pouvait invoquer aucune raison sérieuse pour s'y refuser.

IV. — *Délibérations.* — Lorsque la délibération commença, le Sénat eut à appliquer pour la première fois l'article 31 de son nouveau règlement. Aux termes de cet article, les projets de sénatus-consulte portant modification ou interprétation de la constitution doivent subir l'épreuve de deux délibérations à trois jours d'intervalle. L'application de cet article souleva quelques difficultés. Plusieurs sénateurs pen-

saient que la première délibération était une simple formalité et que l'assemblée devait procéder au premier vote pour ainsi dire sans discussion, réservant l'examen véritable pour la seconde épreuve. Rouher, qui occupait le fauteuil de la présidence, proposa de discuter les principes généraux dans la première séance et de remettre la discussion des articles à une délibération ultérieure. La Guéronnière prit alors la parole pour rappeler brièvement comment l'Assemblée constituante de 1848 procédait en pareille circonstance et il conclut en demandant au Sénat de procéder d'abord à la discussion sommaire du projet de constitution et de remettre à une séance ultérieure l'examen détaillé et approfondi du sénatus-consulte. Ce n'était pas l'avis de Dupin et du président de Royer qui insistèrent pour que le projet de constitution fût l'objet de deux délibérations, également sérieuses, également utiles. Cette opinion ne fut pas prise en considération par le Sénat et il ne pouvait guère en être autrement car il est dans la force des choses que la vraie lutte n'ait lieu qu'une fois.

Malgré les observations de de Royer le Sénat ne céda que pour la forme au premier vote du sénatus-consulte. Dupin essaya pourtant d'entamer une vraie discussion en prononçant un long discours. La première partie de cette allocution complètement étrangère au projet de constitution était une réfutation peu opportune de la doctrine du fédéralisme avec

citation d'exemples empruntés aux Etats-Unis et à la Suisse. Il prit au contraire la question sur le vif en combattant les doctrines républicaines. Reprenant le mot de Napoléon à Sainte-Hélène : « Dans cinquante ans l'Europe sera cosaque ou république », il s'en servit pour montrer que tous les grands hommes peuvent se tromper puisque, grâce aux succès des armes françaises en Crimée, l'Europe n'était point cosaque et que d'autre part elle n'avait aucune envie de devenir république. Pour terminer il déclarait avoir ferme et bon espoir dans les résultats du plébiscite. Se donnant comme villageois, un peu comme Paul-Louis Courier s'intitulait vigneron, il promettait de faire voter comme un seul homme ses bons amis les paysans du Nivernais en leur prouvant que quand on a un gouvernement à peu près bon, il est peu sage de courir les aventures pour en chercher un meilleur.

La seconde délibération commença le lundi 18 avril 1870. Au début de la séance le rapporteur Devienne fit connaître que la commission renonçait à deux dispositions que précédemment elle avait cru devoir ajouter à l'acte constitutionnel. Le retour au système de la loi de 1831 concernant les catégories, c'est-à-dire les diverses classes en dehors desquelles l'Empereur ne pourrait choisir les membres du Sénat, avait soulevé de nombreuses critiques. Plusieurs sénateurs avaient rédigé des amendements tendant soit à la

suppression pure et simple des catégories, soit au remaniement de leur nomenclature. La commission, frappée des objections qui lui étaient signalées, ne tarda pas à reconnaître la difficulté très grande sinon insoluble de dresser une liste complète de notabilités à désigner au choix du souverain. L'énumération empruntée à la loi du 29 décembre 1831 était notoirement incomplète. D'un autre côté étendre cette nomenclature n'était-ce pas rendre illusoire l'institution des catégories ? Et puis quelques soins qu'on apportât à l'institution des catégories on était toujours exposé à quelque omission, chose grave sous l'empire d'une constitution ne pouvant être modifiée que par la nation tout entière. Pour sortir de cet embarras deux moyens se présentaient : maintenir les catégories en faisant passer les nomenclatures dans le domaine de la loi ou bien y renoncer complètement et revenir purement et simplement au texte primitif du projet. La commission s'arrêta à ce dernier parti. Elle pensa que la liberté complète du Gouvernement, intéressé à s'honorer par ses choix et responsable des nominations, présenterait plus de garanties qu'une liste de candidatures trop étendue pour arrêter les ambitions illégitimes et assez restreinte pour empêcher quelquefois une nomination qui eût satisfait l'opinion publique. Telles sont les considérations qui déterminèrent la commission à renoncer aux catégories.

La seconde modification mentionnée dans le rapport supplémentaire portait sur la mise en accusation des ministres. La commission concluait à l'abandon du paragraphe qu'elle avait ajouté en ce qui concerne la mise en accusation des ministres. Elle pensait qu'une pareille innovation pouvait faire surgir de graves difficultés et qu'il valait mieux placer toute la législation relative à la responsabilité ministérielle sous l'empire de la loi ordinaire.

Immédiatement après le dépôt du rapport supplémentaire, la discussion générale du projet de constitution commença. Ce fut d'ailleurs une triste discussion et qui ne jeta qu'une faible lueur sur les graves questions dont le Sénat était saisi. Butenval ouvrit le feu par cette citation de Joseph de Maistre : « Par les temps d'épreuves civiles, le difficile n'est pas de faire son devoir, c'est de le connaître. » La citation était bien choisie car, à cette époque, il est incontestable que beaucoup de bons esprits se demandaient avec anxiété où étaient le bon sens, la vérité, le devoir. Butenval n'était pas très sûr de ce qu'il voulait et de ce qu'il devait vouloir, si l'on en juge par les contradictions de son discours, mais à coup sûr il n'était pas le seul membre du Sénat en pareille situation. Hubert Delisle, partisan déclaré depuis longtemps du système parlementaire, ne pouvait qu'applaudir aux réformes dont il avait appelé le développement. La Guéronnière qui lui

succéda à la tribune parla longuement. Après avoir recherché l'origine, la nature et la portée du sénatus-consulte, il se demanda si le projet de constitution était une forme absolument nouvelle de notre droit public ou bien une simple imitation des gouvernements passés. En répondant à cette question, il fit ressortir le caractère démocratique de l'organisation politique basée sur le suffrage universel. C'est par là que le Second Empire différait des gouvernements antérieurs. Cette forme démocratique serait-elle pour le nouveau régime parlementaire un élément de durée ou une cause de dissolution ? L'insurgé de 48 a déposé les armes en devenant électeur disait La Guéronnière dans un langage imagé. Il termina son discours par des considérations générales sur la politique extérieure que le Sénat ne parut pas goûter beaucoup. Le Roy de Saint-Arnaud prit alors la parole pour rendre hommage à l'empereur qui, depuis 1860, était entré résolument dans la voie des innovations libérales. Puis il céda la place à Persigny qui fit l'éloge des institutions parlementaires. La responsabilité ministérielle trouva en lui un défenseur énergique, « le souverain seul responsable, dit-il, cela choque la raison et conduit à l'arbitraire ». Malgré son beau libéralisme il sacrifia pourtant à ses vieilles passions en évoquant l'ombre des « anciens partis ». Ce procédé d'homme d'Etat aux abois

était alors aussi fréquemment employé qu'aujourd'hui.

V. — *Discussion des articles.* — Le Sénat passa ensuite à la discussion par article. Les quatre premiers articles du projet furent adoptés sans discussion. Sur l'article 5 le premier président de Royer prit la parole pour protester contre le titre de Corps législatif attribué exclusivement à la Chambre élective. Il faisait ressortir non sans raison que si le Corps législatif méritait ce nom lorsqu'il était seul chargé de faire les lois, il n'en serait plus ainsi à l'avenir. Désormais le Sénat partageant avec la Chambre élue le pouvoir de légiférer, le titre de Corps législatif ne devait pas appartenir à l'une des deux assemblées de préférence à l'autre. Mais le président de Royer tout en persistant dans la pensée qui lui avait dicté cet amendement crut néanmoins devoir renoncer à sa proposition pour ne pas troubler, dit-il, l'accord unanime avec lequel la Chambre haute doit voter la constitution. Après ces observations le Sénat vota successivement les articles 5 à 12. Le baron Brenier avait proposé d'ajouter à cet article certaines dispositions toutes réglementaires destinées à éviter la possibilité d'un conflit entre les deux Chambres. La commission repoussa cette proposition pour ne pas surcharger l'acte constitutionnel de détails d'une utilité contestable. Bre-

nier après avoir développé son amendement déclara qu'il le retirait pour ne pas compliquer la délibération du Sénat. L'article 13 qui accordait au souverain le droit d'appel au peuple fut adopté sans difficulté et même sans aucune discussion ; le président Bonjean fut le seul sénateur à voter contre l'adoption. On comprend sans peine que la haute Chambre ait émis un vote favorable à l'appel au peuple. L'expérience en effet démontre que le contrepoids du Sénat n'est pas toujours un préservatif de l'omnipotence parlementaire car il se peut que les deux Chambres s'accordent dans la même volonté d'exercer la plus terrible tyrannie, celle d'une majorité législative qui n'est plus en conformité d'opinion avec la nation. Selon les parlementaires il n'y a aucun remède à espérer ; il faudra tout subir jusqu'à ce qu'une réélection culbute les tyrans et les remplace par les vrais représentants de l'opinion dont ils n'ont pas tenu compte. Selon les bonapartistes, il y a un moyen d'empêcher le fait contraire à la volonté d'un peuple de s'accomplir, c'est l'invitation directe adressée à tout le peuple de répondre par un oui ou par un non s'il agrée ou s'il rejette la loi votée par ses représentants. L'article 14 donna lieu à un long débat auquel prit part le garde des sceaux. Plusieurs sénateurs, Rouland, Butenval, Ségur-d'Aguesseau avaient demandé que l'on ajoutât à cet article une disposition relative à la nomi-

nation des maires. Les divers amendements déposés par ces sénateurs avaient tous pour but de réserver la désignation des maires au pouvoir exécutif sous la condition que le choix du gouvernement fût limité aux conseillers municipaux. Adopter l'un de ces amendements, c'eût été à proprement parler maintenir dans le nouvel acte constitutionnel l'article 57 de la constitution de 1852 en le modifiant dans un sens libéral. Butenval, qui prit le premier la parole, somma le ministère d'exposer quel mode de nomination ou d'élection il entendait adopter pour les maires. Emile Ollivier répondit que le gouvernement déposerait un projet de loi qui, faisant retour au système de 1831, obligerait le pouvoir exécutif à choisir les maires au sein du conseil municipal. Quant au système électif, le gouvernement le repoussait au nom de l'intérêt social et administratif ; cependant le gouvernement, tout en condamnant le système électif, n'admettait pas que le droit de nommer les maires pût être considéré comme une prérogative exceptionnelle du pouvoir exécutif. Comme le disait Emile Ollivier, la première qualité pour les constitutions, c'est d'être simples et de ne contenir que des principes dont la destruction pourrait amener la révolution. Le Sénat rejeta finalement la nomination des maires par les conseils municipaux à la majorité de 97 voix contre 24.

La discussion se porta ensuite sur la question des

catégories et sur le mode de nomination des membres du Sénat ; puis vint la question relative à la nomination des présidents et des vice-présidents. Le droit que le projet de sénatus-consulte amendé par la commission accordait au chef du pouvoir exécutif était vraiment choquant. Il était inadmissible que l'empereur pût selon son bon plaisir nommer ou révoquer les dignitaires de la Chambre haute absolument comme s'il s'agissait du dernier sous-préfet de l'Empire. Divers amendements vinrent en apporter la preuve. Le marquis de la Grange monta le premier à la tribune pour demander qu'au début de chaque session le Sénat eût le droit d'élire son président, ses vice-présidents, son secrétaire et son grand-référendaire. Devienne combattit cette proposition en citant l'exemple des pays étrangers où le pouvoir législatif est partagé entre les deux Chambres. Partout, disait-il, où il existe une assemblée qui représente l'élément conservateur, qu'on l'appelle Sénat ou Chambre des Pairs ou Chambre des Lords, le dignitaire chargé de présider cette assemblée est nommé par la couronne. Cet argument qui avait sa valeur était cependant loin d'être décisif : ce qui était bon en 1831 pouvait fort bien être devenu mauvais en 1870 ; telle institution réussissant à merveille en Angleterre ou en Allemagne pouvait fort bien devenir funeste en France. D'ailleurs si les traditions du passé, si le droit public des nations voisines peuvent four-

nir d'utiles exemples. il ne faut pas cependant s'en inspirer d'une façon trop exclusive : autres temps, autres mœurs ; autres peuples, autres aptitudes. Devienne ensuite un autre argument qui n'était guère meilleur. Selon lui, le Corps législatif étant électif, il était tout naturel qu'il nommât lui-même son président, tandis que les sénateurs étant nommés par l'empereur, il était logique de faire nommer par l'empereur le président du Sénat. Il est aisé de voir en quoi ce raisonnement est peu concluant et n'apporte pas la preuve qu'il s'efforce de fournir. Précisément parce que les membres du Sénat sont nommés par le souverain, il est politique de chercher pour tous les moyens à augmenter l'autorité morale de cette assemblée ; sorti du suffrage universel, le Corps législatif a par son origine une force et une puissance que n'a pas le Sénat. Comment réparer cette inégalité d'influence entre les deux Chambres, si ce n'est en assurant au Sénat toutes les prérogatives qui sont considérées à juste titre comme des garanties d'indépendance pour une assemblée ? L'Empire commit une faute en ne donnant pas cette légitime satisfaction à l'opinion publique ; le sacrifice eût été léger et l'effet moral considérable. Le rapporteur se faisait des illusions quand il parlait des embarras et des difficultés que pourrait faire naître dans le pays la faculté revendiquée pour le Sénat par le marquis de la Grange. Le droit d'élire son bureau accordé au Corps

législatif était infiniment plus dangereux que le même droit accordé à la Chambre haute ; cela n'avait pourtant pas empêché le Sénat de voter quelques mois auparavant le sénatus-consulte restituant à la Chambre élective la nomination de ses président et vice-présidents. Quoi qu'il en soit, malgré toutes les considérations que l'on pouvait invoquer en faveur de la motion La Grange, l'amendement fut repoussé. Un second amendement fut présenté sur le même article par Le Roy de Saint-Arnaud. Il demandait d'une part que le président et les vice-présidents fussent désignés annuellement par le souverain parmi les sénateurs ; d'autre part que le sénateur-secrétaire et le grand-référendaire fussent choisis chaque année par les membres de l'assemblée. Développant cette proposition avec beaucoup de vigueur et de lucidité il fit ressortir sans peine l'avantage de la désignation annuelle du président et les inconvénients qu'il y aurait au contraire à le nommer pour un temps illimité. La constitution de 1852 voulait que le président et les vice-présidents du Sénat fussent nommés pour un an seulement ; ne pas reproduire cette sage disposition dans le nouvel acte constitutionnel, c'était peut-être créer pour l'avenir certaines difficultés qu'il était bon de prévoir et d'éviter. Telle fut la pensée du Sénat qui adopta la première proposition contenue dans l'amendement Saint-Arnaud, rejetant seulement la seconde partie.

Tous les autres articles furent ensuite votés rapidement après un court échange d'observations entre le rapporteur et les sénateurs. Les articles 29 et 36 relatifs à l'obligation pour le Sénat et le Corps législatif de se former en Comité secret sur la demande de cinq membres furent seuls l'objet d'une modification. Au lieu de la disposition toute réglementaire que contenait le projet sur cette question délicate, les articles 29 et 36 modifiés décident que la forme des demandes de Comité secret sera déterminée par le règlement intérieur du Sénat et du Corps législatif. Pour terminer la discussion, Emile Ollivier prononça un grand discours. Depuis 89, disait-il, le pays s'use et s'agite en poursuivant le rêve de la liberté modérée, constitutionnelle et progressive ; toujours au dernier moment, lorsqu'il semble que le rêve devient une réalité, toujours le souffle révolutionnaire chasse ces belles espérances et ainsi la France semble condamnée sans cesse à osciller de la dictature à l'anarchie, du désordre à la réaction, sans posséder jamais des institutions durables fondées sur la liberté. Le garde des sceaux estimait que l'œuvre, si souvent interrompue, pourrait désormais s'accomplir en paix et tout entière. Après ce discours, la constitution fut votée à l'unanimité aux cris de : vive la France ! vive l'Empereur ! C'était le chant du cygne du Sénat constituant ; le Sénat législatif allait commencer son existence éphémère. Dépossédé du pouvoir consti-

tuant qui n'appartiendra plus qu'au peuple, le Sénat trouvait une ample compensation dans le pouvoir législatif et dans l'initiative qu'il acquérait. Jusqu'alors dépourvu de la puissance législative, il n'avait pas d'existence politique réelle. Vérifier la constitutionnalité de lois qui ne pouvaient avoir été proposées que par le gouvernement et qui venaient d'être votées par une Chambre de candidats officiels ne devait pas donner lieu à une besogne bien compliquée et bien longue. Ce pauvre Corps législatif ne semblait pas avoir la tentation de violer quoique ce soit et le droit éventuel de réprimer des écarts si peu probables ressemblait fort entre les mains du Sénat « à l'épée innocente de son costume officiel, arme de luxe destinée à ne pas sortir du fourreau ». Une pareille situation blessante pour les sénateurs ne pouvait ni ne devait se prolonger. C'est ce qu'avaient fort bien compris l'empereur et ses ministres qui en proposant au Sénat d'échanger son pouvoir constituant contre le partage du pouvoir législatif, lui avaient offert le seul moyen honorable de reprendre dans le pays la position respectée qui devait lui appartenir. Le Sénat désormais ne serait donc plus isolé au milieu des grands pouvoirs de l'Etat, les attaques et les railleries dont il était l'objet auparavant deviendraient sans objet. Ayant un point de contact dans l'opinion publique, en contact direct

avec le pays, il semblait voué à un rôle digne des hommes considérables qui le composaient.

VI. — *Les événements de 1870 et le 4 Septembre.* — Le Sénat ainsi modifié eut une existence fort courte, de mai à septembre 1870. Jusqu'au 24 mai, il borna son rôle à l'examen des pétitions. Il discuta notamment une pétition tendant à ce qu'on ne soumette pas à la formalité du timbre les écrits économiques qui sont purement historiques ou instructifs ; son attention fut aussi longuement attirée par une pétition relative au mode de recrutement des ingénieurs des ponts et chaussées. Ce fut le 24 mai seulement que pour la première fois un sénateur usant de son droit d'initiative reconnu par la nouvelle constitution déposa une proposition de loi relative à l'établissement dans les cantons ruraux d'un service de médecine gratuite et de constatation de décès. Le Sénat eut ensuite à discuter le projet de son règlement intérieur, ce projet ayant été rendu nécessaire par les modifications constitutionnelles dont l'Assemblée avait été l'objet. Il venait de voter un projet de loi relatif au remplacement militaire lorsque le premier contre-coup des événements de 1870 se fit sentir. Les dispositions du Sénat étaient très belliqueuses. Maupas le constate en cherchant à l'excuser (1). « On le félici-

1. Maupas. *Mémoires*.

tait de s'être montré résolument belliqueux, dit-il, on l'en a blâmé depuis nos revers. Ni la critique, ni la louange ne reposèrent sur une appréciation vraie des sentiments qui avaient animé la Haute-Assemblée. Le Sénat n'était pas belliqueux, il était patriote ; là est la vérité. » Dès le 8 juillet, Brenier, en adressant une question au gouvernement sur la situation politique, n'hésita pas à le féliciter « de répudier cette politique qui depuis quatre années affligeait le patriotisme de la France et pouvait compromettre ses plus hauts intérêts. Je le félicite, disait-il, de déchirer cet acte diplomatique qui porte la date du 10 novembre 1866 et qui pesait d'une façon si funeste sur les résolutions du gouvernement. Il reprend le vrai drapeau de la France ; il peut le conduire où il voudra, la France entière le suivra. » Tandis que Emile Ollivier, pour calmer le Corps législatif, s'efforçait de faire entendre que le gouvernement ne déclarerait pas la guerre sans consulter le Parlement, Brenier demanda au contraire avec l'approbation de tous ses collègues « que le souverain, de par la constitution, eût le droit de déclarer la guerre sans l'intervention d'aucun pouvoir ». Si quelques voix s'élevaient au Palais-Bourbon en faveur d'une solution pacifique, au Luxembourg, tout le monde voulait la guerre.

On eût dit qu'une conspiration, pour rendre une rupture inévitable, fût en train de se former entre les sénateurs qui avaient avec la Cour les relations les

plus intimes, tant la confiance régnait. Le président du Sénat secondant par tous les moyens les efforts du parti de la guerre dont il était un des chefs les plus ardents, convoqua le Sénat le 13 juillet, quoique aucune question ne fût à l'ordre du jour ; aussi les sénateurs en entrant se demandèrent-ils la cause de cette convocation. La présence à la tribune du ministre des Affaires étrangères, le duc de Grammont, fit bientôt cesser leur étonnement. Grammont lut une déclaration annonçant la renonciation du prince de Hohenzollern au trône d'Espagne. « Les négociations avec la Prusse n'étant pas encore terminées, disait-il, il nous est donc impossible d'en parler et de soumettre au Sénat et au pays un exposé général de l'affaire. » La plupart des membres du Sénat n'étaient pas satisfaits de ce langage ; plusieurs demandes d'interpellation auraient été déposées si le Sénat n'avait appris l'acceptation par le gouvernement d'une interpellation de Brenier et la fixation de sa discussion au vendredi suivant. Le Corps législatif ayant déjà choisi ce jour-là pour discuter des interpellations sur le même sujet, on aurait pu, au Luxembourg, renvoyer le débat. La proposition en fut faite, mais elle fut repoussée à l'instigation de Rouher qui, en s'efforçant d'obtenir que le Sénat entamât la discussion avant le Corps législatif, cherchait à engager d'avance la question dans le sens de la guerre et à exercer une pression sur la Chambre

élective. Il s'en fallut même de bien peu que le Sénat ne forçât le ministère à s'expliquer tout de suite, quoiqu'il fit de son silence une question de cabinet. Un ministère renversé par le Sénat ! Le fait aurait été surprenant, en vérité. Lorsque vint le jour fixé pour l'interpellation Rénier (15 juillet), dès le début de la séance, Rouher donna la parole au ministre des Affaires étrangères. Grammont lut alors une déclaration annonçant « que le gouvernement allait prendre immédiatement les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts, la sécurité et l'honneur de la France ». Aussitôt après Rénier se levant pour parler : « Non, non ! plus de discours, de l'action ! » lui crie-t-on de toute part. Les applaudissements suivis des cris de : Vive l'Empereur ! éclatèrent au milieu d'un enthousiasme indescriptible et il y eut un mouvement unanime d'acclamation. Les tribunes elles-mêmes partageaient l'enthousiasme du Sénat. Rouher debout était contraint d'attendre que la manifestation fût terminée pour prendre la parole. « Le Sénat, déclara-t-il, par ses bravos enthousiastes a donné sa haute approbation à la conduite du gouvernement. L'émotion qu'il éprouve est le précurseur des nobles sentiments du pays. Attendons de Dieu et de notre courage le triomphe de l'épée de la France. Je propose de lever la séance comme témoignage d'ardente sympathie pour les résolutions prises par l'empereur. » Encore une fois on entendit retentir les

cris de : « Vive l'Empereur ! » puis la clôture des débats fut prononcée et les sénateurs se séparèrent lentement en exprimant les sentiments les plus bel-
liques. La session fut close le 24 juillet. Après la dernière séance les sénateurs sous la conduite de leur président allèrent présenter leurs hommages et leurs félicitations à l'empereur. Rouher prononça une allocation au cours de laquelle il déclara que si l'heure des périls était venue, l'heure de la victoire était proche.

Lorsque le Palais-Bourbon fut le théâtre des événements du 4 septembre, les sénateurs furent saisis d'un généreux courroux et d'un élan unanime méritoire à cette heure : ils acclamèrent la dynastie. Au moment où la séance s'ouvrit sous la présidence de Rouher, le sénateur de Chabrier monta à la tribune pour envoyer à l'empereur un dernier vœu et un dernier hommage et il termina par le cri de « vive l'empereur ». « Vaincu et prisonnier, s'écria Nisard, il est sacré ! ». « En présence de la gravité des événements, nous saurons avoir le cœur ferme, la volonté haute et résolue », déclara Rouher ; puis il proposa au Sénat de se déclarer en permanence, ce qui fut accepté. A 2 h. 1/2, il prend place au fauteuil et les sénateurs accourent. Il annonce que, pendant la délibération du Corps législatif réuni dans ses bureaux, la foule a envahi l'enceinte de cette assemblée. La séance interrompue de nouveau est reprise

à 3 h. 1/2. Bouher donne encore des renseignements sur les événements qui se passent au Corps législatif et il fait observer que, rien n'étant encore en délibération, l'ordre du jour ne peut consister qu'à attendre les envahisseurs, « mais aucune force ne nous menace » ajoute-t-il. Baroche prend alors la parole pour demander au Sénat de se séparer. Selon lui, il ne s'agit pas pour les sénateurs d'attendre l'invasion et de mourir sur leurs sièges. « La Révolution éclatera dans Paris et ne viendra pas jusqu'à nous », déclare-t-il avec perspicacité. Les débats se prolongent d'une façon confuse jusqu'au moment où le vice-président Boudet prononce la clôture par cette phrase. « Je propose au Sénat de se réunir demain à son heure ordinaire sans tenir compte des événements extérieurs. »

Baroche avait raison. Aucune de ces hordes tumultueuses, qui étaient alors maitresses de Paris, ne se présenta de toute la journée pour envahir le Sénat ; il avait été complètement oublié, tant il occupait peu l'attention publique. Le soir, une dépêche non signée parvint au gouvernement provisoire. Elle portait, chose peu croyable, que le Sénat voulait tenir une séance de nuit pour protester contre les actes de la journée. Un adjoint au maire de Paris, Floquet, fut alors chargé de mettre les scellés sur la porte du Luxembourg où il arriva vers 10 heures. Il remit l'ordre du gouvernement au grand référendaire, Fer-

dinand Barrot, qui déclara simplement « je cède à la force » ; puis il procéda tranquillement à l'opération qui mettait fin à l'existence du Sénat. Le lendemain le *Journal officiel* contenait ces simples mots « le Sénat est aboli ». Tout ce qui avait été fait ce jour pouvait être considéré comme fâcheux par beaucoup de gens, mais le refaire n'était plus possible.

Vu : le président de la thèse
CHENON

Vu : le Doyen
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	5

PREMIÈRE PARTIE

Organisation et attributions du Sénat

CHAPITRE I. — Organisation du Sénat.....	15
I. — La Constitution de 1852.....	15
II. — Mode de nomination des sénateurs.....	17
III. — Caractères particuliers de la dignité sénato- riale	20
a) Inamovibilité.....	20
b) Gratuité.....	21
c) Incompatibilité	24
d) Inviolabilité.....	28
e) Serment.	29
IV. — Pouvoir de l'empereur sur le Sénat.....	30
V. — Publicité des séances.....	32
VI. — Constitution du Sénat.....	36
a) Première promotion.....	36
b) Bureau.....	41

c) Salle des séances.....	42
VII. — Caractères du Sénat.....	42
a) Influence.....	42
b) Esprit de corps.....	44
CHAPITRE II. — Attributions du Sénat.....	46
I. — Attributions constitutionnelles passives.....	46
a) Droit de promulgation et de veto.....	46
b) Lois contraires à la constitution.....	49
c) Lois contraires à certains principes.....	50
1° Religion et morale.....	51
2° Liberté des cultes et liberté individuelle.....	52
3° Egalité des citoyens et inviolabilité de la propriété.....	53
4° Inamovibilité de la magistrature et défense du territoire.....	57
II. — Attributions constitutionnelles actives.....	59
a) Sénatus-consultes destinés à assurer la marche de la constitution.....	59
b) Sénatus-consultes destinés à modifier la constitution, critique du sénatus-consulte du 18 juillet 1866.....	62
c) Annulation des actes inconstitutionnels.....	71
III. — Attributions essentiellement législatives....	77
a) Lois d'un grand intérêt national.....	77
b) Lois urgentes en cas de dissolution du Corps législatif.....	79
IV. — Attributions ordinairement conférées à l'Assemblée législative.....	80

a) Mise en accusation des ministres.....	80
b) Etat de siège.....	88
c) Pétition.....	91

DEUXIÈME PARTIE

Modifications apportées au Sénat

CHAPITRE I. — Le décret du 24 novembre 1860.....	99
I. — Circonstances qui l'ont provoqué.....	99
II. — Dispositions concernant le Sénat.....	102
a) Adresse.....	102
b) Publicité des séances : sénatus-consulte du 2 février 1861.....	107
c) Ministres sans portefeuille.....	112
III. — Accueil fait par l'opinion.....	117
CHAPITRE II. — Le décret du 19 janvier 1867.....	122
I. — Circonstances qui l'ont provoqué.....	122
II. — Dispositions du décret.....	125
a) Droit d'interpellation.....	125
1 ^o Nature.....	125
2 ^o Procédure.....	126
3 ^o Critiques des libéraux.....	130
4 ^o Sanction.....	132
5 ^o Avantages et inconvénients.....	136
b) Délégation des ministres devant les Cham- bres.....	139
III. — Accueil fait au décret.....	145

CHAPITRE III. — Le sénatus-consulte du 14 mars 1867..	147
I. — Droit de vote suspensif accordé au Sénat.	147
II. — Critique de ce droit.	150
III. — Rapport de Troplong.	155
IV. — Discussion.	158
CHAPITRE IV. — Le sénatus-consulte du 8 septembre 1869.	166
I. — Progrès des idées libérales.	166
II. — Projet de sénatus-consulte.	168
III. — La commission et le rapport.	172
IV. — Discussion générale.	175
V. — Discussion des articles.	178
VI. — Critique du sénatus-consulte.	180
VII. — Modifications apportées par le sénatus-consulte.	182
a) Publicité des séances.	182
b) Veto.	184
c) Droit d'interpellation.	187
d) Rapports constitutionnels et réglementaires.	188

TROISIÈME PARTIE

Analyse des travaux et des principales discussions du Sénat

CHAPITRE I. — Le Sénat de 1852 à 1870.	191
I. — Inauguration des travaux du Sénat et modifications constitutionnelles.	191

II. — Session de 1853. — Discours de Troplong. Le cardinal Mathieu. Loi modifiant l'état-major général de la Marine. Bal du Sénat.....	198
III. — Session de 1854. — Loi sur l'instruction primaire	202
IV. — Session de 1855. — Pétition sur la noblesse. Situation de la ville de Paris	203
V. — Session de 1856. — Sénatus-consulte organisant la régence.....	204
VI. — Sessions de 1857 et 1858. — Sénatus-consultes relatifs au serment des députés et à la Haute Cour de Justice. Promulgation de la loi de sûreté générale.....	208
VII. — Sessions de 1859, 1860, 1861. — Discussion de l'adresse. Examen des pétitions. Modification du système financier.....	209
VIII. — Session de 1862. — Discussion de l'adresse.	216
IX. — Session de 1863. — Discussion de l'adresse. Question polonaise. Dépenses de la guerre du Mexique. Pétition Darimon	218
X. — Session de 1864. — Discussion de l'adresse.	222
XI. — Session de 1865. — Discussion de l'adresse. Discours de Rouland, Bonjean et Mgr Darboy.	223
XII. — Session de 1866. — Discussion de l'adresse.	227
XIII. — Session de 1867. — Discussion de différentes lois	229
XIV. — Session de 1868. — Lois sur l'armée, la	

presse, les réunions publiques. Interpella- tion. Pétitions.....	230
XV. — Session de 1869. — Interpellation Maupas. Mort de Troplong. Nomination de Rouher à la présidence. Interpellations.....	235
CHAPITRE II. — Le Sénat en 1870.....	242
I. — Nécessité de transformer le Sénat. Conception libérale.....	242
II. — Exposé du projet de réforme. Plébiscite..	247
III. — Rapport	255
IV. — Délibérations	258
V. — Discussion des articles.....	264
VI. — Les événements de 1870 et le 4 septembre.	272

